

PREAL

Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe

Partnership for Educational Revitalization in the Americas

Nº 23

**Carreiras, Incentivos e
Estruturas Salariais Docentes ***

Alejandro Morduchowicz

Junho de 2003

Revisão Técnica: Helena Maria B. Bomeny e Raquel B. Emerique
Tradução de Paulo M. Garchet, paulo@garchet.com

* Trabalho preparado para PREAL-FLACSO dentro do Projeto “*Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*” (Sindicalismo Docente e Reforma Educativa na América Latina).

O apoio para este projeto foi dado pelo Diálogo Interamericano através do Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe. O PREAL é co-dirigido pelo Diálogo Interamericano em Washington, D.C. e pela Corporação Para Desenvolvimento de Pesquisa - CINDE, Santiago de Chile. É financiado pela Agência dos Estados Unidos Para Desenvolvimento Econômico (USAID - U.S. Agency for International *Development*), pelo Centro Internacional de Desenvolvimento de Pesquisas do Canadá (IDRC - *International Development Research Centre*), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Fundo GE (*GE Fund*) e outros doadores.

Documentos editados pelo PREAL Brasil:

Série PREAL DOCUMENTOS:

- 01: *Educação Pré-Escolar na América Latina: o atual “Estado da Prática”*. Robert G. Myers.
- 02: *Reforma da Educação Vocacional e Técnica na América Latina*. David N. Wilson.
- 03: *A última Palavra em Padrões Nacionais para Educação*. Diane Ravitch.
- 04: *Salas de Aulas Eficazes, Escolas Eficazes: Uma Base de Pesquisa Para Reforma da Educação na América Latina*. Robert E. Slavin.
- 05: *As Atuais Reformas Educativas na América Latina: Quatro Atores, Três Lógicas e Oito Tensões*. Cecilia Braslavsky e Gustavo Cosse.
- 06: *Ensino e Aprendizagem: em Busca de Novos Caminhos*. Glória Calvo.
- 07: *Educação na América Latina: Problemas e Desafios*. Jeffrey M. Puryear.
- 08: *A Reforma da Educação Chilena: Contexto, Conteúdos, Implantação*. Cristian Cox.
- 09: *Descentralização Educacional: Questões e Desafios*. E. Mark Hanson.
- 10: *América Latina e o Desafio do Terceiro Milênio: Educação de Melhor Qualidade Com Menores Custos*. Inés Aguerrondo.
- 11: *Avaliações Educacionais na América Latina: Estágio Atual e Desafios Futuros*. Laurence Wolff.
- 12: *Um estudo sobre os princípios e a prática dos vales-educação*. Edwin G. West.
- 13: *Desenvolvimento de Índices Financeiros da Educação Internacionalmente Comparáveis: A Experiência da OECD^{NT} e Suas Implicações Para o Mercosul*. Stephen M. Barro.
- 14: *Aspectos Políticos das Implantações de Reformas Educativas*. Javier Corrales.
- 15: *Reformas Educativas na América Latina. Balanço de Uma Década*. Marcela Gajardo.
- 16: *Educação: Cenários de Futuro. Novas Tecnologias e Sociedade da Informação*. José Joaquim Brunner.
- 17: *Os Efeitos da Descentralização do Sistema Educacional Sobre a Qualidade da Educação na América Latina*. Donald R. Winkler e Alec Ian Gershberg.
- 18: *As Escolas Aceleradas: Uma Década de Evolução*. Henry M. Levin.
- 19: *Sindicalismo Docente e Reforma Educativa na América Latina na Década de 1990*. Guillermina Tiramonti.
- 20: *Os Próximos Passos: Como Avançar na Avaliação de Aprendizagens na América Latina?* Pedro Ravela (ed.), Richard Wolfe, Gilbert Valverde e Juan Manuel Esquivel
- 21: *Autonomia Escolar na Nicarágua: Restabelecendo o Contrato Social*. Gustavo Arcia e Humberto Belli
- 22: *Como os Sistemas Nacionais de Avaliação Educativa da América Latina Apresentam Seus Resultados?* Pedro Ravela.
- 23: *Carreiras, Incentivos e Estruturas Salariais Docentes*. Alejandro Morduchowicz.

Série PREAL DEBATES

- 01: *A Educação Para o Século XXI: o Desafio da Qualidade e da Equidade*. Maria Helena Guimarães de Castro.
- 02: *As Diretrizes Curriculares Nacionais Para o Ensino Médio*. Guiomar Namó de Mello.
- 03: *Obstáculos à Reforma Educacional no Brasil*. David N. Plank, José Amaral Sobrinho e Antônio Carlos da Ressurreição Xavier.
- 04: *A Nova Lógica das Lideranças Empresariais Sobre a Educação no Brasil*. Maria Teresa Cavalcanti de Oliveira.
- 05: *Contexto Socioeconômico e Descentralização Financeira no Ensino Fundamental em Minas Gerais*. Laura da Veiga, Bruno Lazzrotti Diniz Costa e Fátima Beatriz C. Teixeira P. Fortes.
- 06: *Desempenho Escolar e Desigualdades Sociais: Resultados Preliminares de Pesquisa*. Maria Lígia de Oliveira Barbosa.
- 07: *O Desenvolvimento da Ação Sindical do Ensino Privado Brasileiro*. Marcos Marques de Oliveira.
- 08: *Financiamento da Educação na América Latina: Lições da Experiência*. Alberto de Mello e Souza.
- 09: *Recursos Públicos em Educação*. Nicholas Davies.
- 10: *O Direito de Aprender*. Rudá Ricci.
- 11: *Seleção e Partilha: Desigualdades Sociais, Mérito e Excelência na Universidade*. Gláucia V. Bôas
- Preal Debates Especial: *Capital Social e Cultura: As Chaves Esquecidas do Desenvolvimento*. Bernardo Kliksberg

Peça seu exemplar:

PREAL Brasil. CPDOC – Fundação Getúlio Vargas.
Praia de Botafogo, 190 sala 1410
CEP 22253-900 – Rio de Janeiro - RJ
Telefones: 2559-5678. FAX: 2551-2649
E-mail: bomeny@fgv.br
pronko@fgv.br
Home page: www.cpdoc.fgv.br

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
I. AS CRÍTICAS	7
I.1. AS ANÁLISES ECONÔMICAS E A FALTA DE INCENTIVOS	7
I.2. AS ANÁLISES DA ADMINISTRAÇÃO E DAS NECESSIDADES ORGANIZACIONAIS	10
I.3. EXPERIÊNCIAS SELECIONADAS DA AMÉRICA LATINA	18
II. AS PROPOSTAS E CONTRAPROPOSTAS	22
II.1. O PAGAMENTO POR MÉRITO	22
II.2. AS CARREIRAS ESCALONADAS	26
II.2.1. Elementos que conformam a carreira escalonada	28
II.2.2. Critérios para ascensão na carreira	30
II.3. O PAGAMENTO POR COMPETÊNCIAS	32
II.4. INCENTIVOS ÀS ESCOLAS	37
A TÍTULO DE RESUMO E AGENDA PARA DISCUSSÃO	38
PÓS-ESCRITO	43
BIBLIOGRAFIA	46
ANEXO I: OS NÍVEIS ABSOLUTO E RELATIVO DO SALÁRIO DOCENTE	50
ANEXO II: CASOS DE NEGOCIAÇÕES COM REPRESENTANTES DOCENTES	54
1. Douglas County, Colorado, Estados Unidos	54
2. Manitoba, Canadá	56
3. Outras experiências de negociações	59

Agradecimento:

Agradeço muito especialmente às sucessivas e detalhadas leituras, aos comentários e às conseqüentes contribuições às versões preliminares deste trabalho realizadas por Victoria Murillo. Naturalmente, a responsabilidade final pelos possíveis equívocos é inteiramente minha.

INTRODUÇÃO

Poucos atores devem estar de acordo com as atuais estruturas salariais e com as carreiras profissionais docentes da América Latina. A insatisfação abrange, praticamente, todas as dimensões a elas vinculadas, desde o nível absoluto das remunerações até a existência (ou falta) de incentivos monetários que as ajustem: (a) às tarefas e ao desempenho dos próprios docentes nas escolas e (b) às necessidades dos sistemas educativos e, portanto, da sociedade em seu conjunto.

Este o motivo pelo qual a discussão dos salários e da carreira magisterial atravessa (ou deveria atravessar) todas as variáveis centrais do setor, entre as quais destacamos: o financiamento e as formas de distribuição de recursos (centralizadas ou descentralizadas); os modelos de organização escolar; a formação e a capacitação docentes e, de forma mais genérica – indo além dos vários sentidos do termo docente – a qualidade educativa.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as estruturas salariais e as carreiras docentes. Mesmo assim abstraímos, curiosamente, as variáveis assinaladas no parágrafo anterior, o que poderia levar a supor que se tenha divorciado o objeto do estudo do contexto no qual ocorre. Longe disto, o contexto esteve presente em todas as

fases de elaboração e desenvolvimento. Como sempre, análises que exigem tratamentos sistêmicos impõem um corte: neste caso, a discussão gira em torno das estruturas salariais que as carreiras docentes implicam.

Conseqüentemente, o documento foi dividido em um corpo principal e quatro anexos. Na primeira parte, o corpo principal, analisam-se: (a) as raízes teóricas das propostas de reformas dessas carreiras e estruturas salariais, (b) as propostas e críticas que receberam e (c) as alternativas de mudanças decorrentes de tais objeções,.

Também nesta parte há uma omissão (ou abstração) de contexto que pode ser considerada significativa: as reformas educativas empreendidas na América Latina na última década. Tal omissão, porém, não foi casual. Ainda que nossa região tivesse sido excluída – pelo menos inicialmente – as críticas aos sistemas tradicionais de remuneração docente surgiram antes que se pusessem em marcha os processos de reforma, e grande parte delas é aplicável a nosso contexto, já que a discussão sobre carreiras e incentivos docentes – como se verá mais adiante – vai além de tais processos. Mais incisivamente, o debate sobre os temas aqui tratados independe do prosseguimento ou não das reformas

educativas. A troca de idéias faz-se necessária, com mais razão ainda, é óbvio, quando o contexto em que as carreiras se desenvolvem estiver passando por modificações.

Quanto aos anexos, o propósito é apresentar de forma mais resumida alguns aspectos que possam, ou contribuir para discussões futuras, ou nelas se inserirem. O primeiro deles apresenta o problema do nível absoluto dos salários dos professores na região; o segundo inclui algumas experiências de negociações com os representantes docentes; o terceiro revisa algumas questões inerentes aos padrões de avaliação dos professores e, por último, no quarto anexo, descrevem-se sinteticamente algumas carreiras e estruturas salariais docentes da América Latina.

I. AS CRÍTICAS

I.1. AS ANÁLISES ECONÔMICAS E A FALTA DE INCENTIVOS

Após o período otimista da teoria do capital humano – que foi da década de 1960 até meados da de 1970 –, a crise fiscal dos anos oitenta apresentou um contexto propício para que os estudos ou, se preferir, a metodologia e as técnicas de análises empregadas nas pesquisas econômicas de alguns anos antes para otimizar o investimento em um setor tão promissor

quanto o da educação passassem a ser usados para defender menor intervenção estatal no setor ou, no melhor dos casos, a manutenção dos níveis de recursos a ele destinados.

Boa parte das análises desenvolvidas até então para melhor orientar o investimento em educação – e que seguiram sendo feitas depois –, consistiu na tentativa de aferir a ligação entre os distintos “insumos” e recursos aplicados e os resultados que produziam no aprendizado. Considerando nosso interesse aqui, detenho-me nas pesquisas que buscavam identificar a influência do gasto educativo e do salário docente sobre tais resultados. Tais estudos concluíram que não haveria vinculação entre essas variáveis (maiores salários, melhores resultados, e vice-versa, por exemplo).¹

Este fato não é difícil de explicar: na medida em que os salários não fiquem sujeitos a nenhuma cláusula de produtividade (independente de como esta seja medida e avaliada), não terão necessariamente de demonstrar uma tal relação. Por conseguinte,

¹ Para uma introdução ao tema, basta considerar qualquer manual de economia da educação (o clássico é o de Cohn e Geske, 1990). Entre as inúmeras pesquisas e revisões desenvolvidas por outros analistas, destacamos as de Hannushek, 1979, 1986, 1991 e 1996a, Monk 1990 e 1992 e, mais recentemente, os diversos estudos reunidos em Burtless, 1996. Por outro lado, entre os incontáveis trabalhos que discutem os problemas metodológicos das funções de produção educativa. Os de Bowles (1970) e Levín (1976) encontram-se entre os clássicos. Já *Fortune* (1993) realiza extenso e exaustivo resumo detalhado de cada um dos obstáculos e defeitos das regressões e dos modelos que contêm.

o corolário resultava mais ou menos óbvio: ou não se deve continuar aumentando o salário, ou deve-se atrelá-lo a algum elemento de produtividade. Quando se leva em conta a alta proporção das folhas salariais dos professores dentro do gasto educativo, pode-se compreender a facilidade com que tais argumentos podem ser extrapolados para o gasto educativo como um todo. Neste caso, percebe-se, também, que uma das dificuldades para identificarem-se vínculos entre o gasto educativo e o desempenho é o fato de não haver nada inerente a este gasto que conduza a melhores resultados no aprendizado. De forma mais direta, há uma falta de incentivos (monetários e não monetários) no sistema educativo.

Houve tentativas de extrapolar estas conclusões para os países da região, às vezes sem a devida análise crítica e sem conhecer bem a origem dos enunciados. Não é difícil contra-argumentar sua pertinência, pelo menos local. Vejamos como exemplo a questão do ponto a partir do qual gastos, ou salários, começam (ou não) a influenciar o desempenho: os estudos feitos revelaram que – para os níveis de salários e gastos nos Estados Unidos (onde a maior parte destes estudos foi realizada) – um acréscimo no investimento não afeta os resultados do aprendizado.

Não se pode esquecer, no entanto, que os salários e gastos educativos nesse país são bem mais altos que os que vigem na América

Latina. Caso relacionássemos o baixo nível de gastos e salários docentes em nossos países, provavelmente encontraríamos, da mesma forma, esta ausência de relação, mas por motivos bem distintos: diante de níveis tão baixos, um aumento nas remunerações ou nos gastos em geral não significaria necessariamente que não haveria influência na qualidade da educação (independente de como se deseje ou possa medi-la). A revista *Fortune* (1993) compara este fato a um incêndio que se tentasse apagar com um único balde de água: de forma alguma ficaria demonstrado – ou alguém se aventuraria a afirmar – que, diante desta situação, a água seja incapaz de apagar o fogo. A quantidade é, simplesmente, insuficiente. Em outras palavras, o baixo investimento e os baixos salários docentes poderiam explicar, caso se verificassem, a ausência de relação entre essas variáveis e o desempenho educativo.

Fato é que, no mais das vezes, os estudos, ou chegaram a conclusões distintas, ou a explicações contraditórias quando as conclusões foram similares. Estas as razões pelas quais a ausência de correlação entre variáveis-chaves, o declínio da teoria do capital humano, as críticas sobre o vínculo entre educação e produtividade, a evidência sobre a escassa ou nula melhoria na distribuição de renda e a crise fiscal – entre outras – abriram caminho para que os estudos feitos até então comesçassem a dar apoio técnico ao corte ou à contenção dos gastos

educativos, defendendo idéias de introdução de mecanismos de mercado que permitissem melhorar a produtividade do setor.

Tais considerações não são privilégio das pesquisas realizadas por economistas da educação. Antes, fazem parte da corrente dominante na teoria econômica das últimas décadas, corrente esta que começou a buscar explicações para o baixo desempenho do setor público em geral e do setor educativo em particular – aquele que nos diz respeito. Não foram poucas as propostas de reforma apresentadas nos últimos anos sobre as maneiras de aplicação de recursos produzidas por esta corrente de pensamento – entre elas destacamos a dos *vouchers* (vales-educação) e a do pagamento aos professores conforme suas respectivas produtividades.

Sinteticamente, segundo o paradigma econômico dominante, a existência de incentivos, particularmente monetários, seria a diferença fundamental entre o setor privado e o público – e sua ausência a principal causa da ineficiência deste último.

Por um lado, temos os *incentivos organizacionais*. Ao contrário das empresas privadas, os organismos públicos (empresas, ministérios, escolas, etc.) não temem a possibilidade de uma falência, já que podem receber fundos do Estado permanentemente. A possibilidade da falência é valorizada como incentivo porque impõe às empresas uma restrição orçamentária que atua como mecanismo natural de substituição de equipes

de direção que se demonstrem ineficientes na gestão dos negócios.

Um segundo desincentivo organizativo é a falta de concorrência no setor público, argumento de grande peso nas propostas de introdução de elementos do mercado na educação, entre os quais podemos citar o subsídio à demanda: como a concorrência permitiria aos consumidores expressar suas preferências na hora de escolher a escola para seus filhos, isto obrigaria as escolas a serem mais eficientes.

Por outro lado, também se afirma que a estrutura de *incentivos individuais* põe o setor público em desvantagem frente ao privado: os organismos públicos falhariam por não incentivar as pessoas que neles trabalham (a que sejam eficazes, eficientes, ou a que respondam aos objetivos da organização), devido às restrições que enfrentam, tanto em matéria de política salarial, quanto na questão da estabilidade no emprego. Este argumento, entre outros, sustentaria a proposta de introdução de cláusulas de produtividade nas relações contratuais docentes.

Além disto, argumenta-se que as organizações hierárquicas – especialmente as de grande porte, entre as quais estão as do Estado – revelam deficiências de controle e problemas de motivação de seus empregados, funcionários, etc., independente de seus respectivos níveis de responsabilidade. Por último, este enfoque também insiste na questão dos incentivos: os esquemas de

remunerações e promoções próprios das hierarquias podem limitar os incentivos a um bom desempenho e provocar efeitos que desalentem os indivíduos com iniciativa, os quais, de outra forma, estariam dispostos a trabalhar na organização.

Diante destes problemas, a questão central a resolver é descobrir a forma de garantir que os prestadores diretos do serviço – professores, por exemplo – hajam de acordo com os interesses da organização. As duas maneiras principais de consegui-lo são: (a) vincular seus pagamentos ao resultado da ação e/ ou (b) destinar maior quantidade de recursos ao monitoramento da ação. Esta segunda questão implicaria maior intervenção estatal – justamente o que está sendo questionado. Este o motivo pelo qual a maior parte das análises e propostas dedicaram-se à questão da vinculação entre salários e resultados.

I.2. ANÁLISES DA ADMINISTRAÇÃO E DAS NECESSIDADES ORGANIZACIONAIS

Independente dos estudos originados na área econômica que embasaram as propostas de mudanças, as análises sobre a administração das organizações e dos recursos humanos contribuíram com alguns elementos para a crítica interna das carreiras profissionais e das estruturas salariais dos professores.

Elas demonstraram que são em número cada vez menor os cargos que permitem obter um aumento salarial quase que exclusivamente por tempo de serviço, e que a única via de mobilidade de seu pessoal é a saída para postos de gestão e direção. As escolas estão entre as organizações em que: (a) a antiguidade segue sendo um dos principais incentivos; (b) as promoções implicam deixar o trabalho que se vinha desenvolvendo e, mais ainda (c) as promoções dependem das aposentadorias dos ocupantes de postos superiores na escala hierárquica.

Esta estrutura salarial correspondia a um modelo em que os políticos vinculados à macroadministração do setor eram tidos como os únicos responsáveis pela qualidade da educação, enquanto aos professores cabia apenas a tarefa de transmitir um programa curricular padronizado. O sistema de pagamentos estava de acordo com tais papéis, sendo os professores remunerados como qualquer outro trabalhador da economia (Kelley, 1996).

Na verdade, o pagamento generalizado e homogêneo atendia às necessidades e ao contexto que imperavam na época em que foi desenhado. Para admissão em um emprego, exigia-se, então, um conjunto mínimo de conhecimentos e habilidades e, uma vez empregado, o salário do indivíduo era aumentado conforme a experiência acumulada, reconhecida esta por meio do

pagamento do adicional por antiguidade (Kelley e Odden, 1995). Assim, a escala salarial atual foi funcional para os objetivos do passado e para a atenção que, à época, se dava à organização do sistema educativo, atenção esta que enfocava mais os insumos que os processos e os resultados (Odden e Conley, 1992).

Os novos enfoques sobre o tema remetem à busca de um esquema capaz de superar os mecanismos tradicionais de remuneração que, em sua maior parte, encontra-se em franca decadência por não se vincularem às necessidades organizacionais e aos processos de trabalho exigidos para o desenvolvimento de escolas eficazes. Em termos da expressão cunhada por Odden e Kelley (1997), a reformulação da estrutura salarial docente consiste em encontrar o meio pelo qual possam receber “pelo que sabem e pelo que fazem”. Por isto, e independente da posição final adotada diante dos mesmos, é cada vez mais freqüente a utilização e a aplicação de conceitos como pagamento por competência, por conhecimento, por perícia, por habilidade, por desempenho, etc. No sentido inverso, a idéia do pagamento por antiguidade vai sendo cada vez mais abandonada.

Apesar disto, se as antigas carreiras profissionais e estruturas salariais docentes ainda estão vigentes, isto se deve, em grande medida, à dificuldade em encontrarem-se mecanismos substitutos que mantenham suas

vantagens, entre as quais podemos destacar: (a) que são objetivas e, por tanto, infensas à discricionariedade de qualquer autoridade; (b) que o salário é previsível, já que, desde o início da carreira, pode-se saber quanto se vai perceber no futuro; (c) que sua administração e compreensão por parte dos docentes é fácil e; (d) que reduzem – quando não eliminam – a concorrência entre docentes (apesar de também ser verdade que não fornecem mecanismos que promovam a cooperação entre eles).

No entanto, se as escalas salariais apresentam alguns aspectos positivos, suas desvantagens não são menores. Mais ainda, sua importância é tal que nelas, precisamente, se origina a corrente gerada em defesa de sua transformação. Algumas das mais relevantes se referem ao fato de que professores medíocres tenham a mesma remuneração que outros com melhor qualificação, preparação e compromisso com seus trabalhos; que professores com títulos vinculados à docência, de maior graduação que a de magistério, recebam o mesmo pagamento que aqueles que não prosseguem em estudos superiores; que professores com maior experiência não sejam aproveitados – nem remunerados por isto – em trabalhos mais desafiadores, difíceis de serem realizados com sucesso por professores menos preparados ou com menos tempo de serviço; que o regime de remuneração esteja desvinculado das atividades desenvolvidas

nas escolas; e que a escala salarial vigente pague o mesmo por esforços e aptidões diferentes.

Quanto à carreira magisterial, cabe assinalar que o sistema educativo não estimula os melhores professores a buscarem superação e aperfeiçoamento contínuos; que os ingressantes tenham o mesmo serviço e carga horária que professores com trinta anos de experiência; que só permitam a promoção com a transferência dos professores a outros postos que os afastam das salas de aulas; que o modo de acesso a um cargo superior fomenta a incessante busca de credenciamento e a mera acumulação de tempo de serviço; e que, dentro do mesmo cargo, a única diferença na remuneração entre os docentes seja o tempo de serviço. Abordamos a seguir algumas destas desvantagens em maior detalhe.

1. A carreira magisterial somente permite a promoção do professor para outros postos que o afastam da aula. Em geral, a estrutura atual remunera trabalhos bem definidos, não prevendo mecanismos de promoção dentro do mesmo cargo: a ascensão implica a realização de tarefas diferentes das que vinham desenvolvendo, em um cargo distinto que, por sua vez, tem sua estrutura salarial vinculada à sua especificidade.

Em outras palavras, não se considera a possibilidade de continuidade em uma mesma função para estimular os professores que o

desejarem a permanecer em seus cargos, sem serem obrigados a aspirar a outros postos para obter maior remuneração. De fato, isto implica que a carreira profissional docente não dá oportunidades a quem queira alcançar uma distinção profissional, junto com o correspondente reconhecimento salarial, sem deixar suas atividades dentro do curso para assumir uma posição administrativa, de direção ou supervisão.

Isto pode ocorrer mesmo nos casos em que o professor deseje permanecer em aula, onde talvez se sinta mais confortável e em uma função que considere ser o trabalho para o qual se preparou. Este é, claramente, um caso que não beneficia, nem o professor, nem o setor educativo e, por conseguinte, tampouco a sociedade.

2. O modo de acesso a um cargo superior fomenta a busca de credenciamentos e a acumulação de anos de serviço. O incentivo implícito é a obtenção de pontos, sendo o professor o único responsável pelo conteúdo da capacitação e pela formação que adquire, sem a macroadministração do próprio sistema, que avaliza e incentiva (aceitando-os e concedendo-lhes a pontuação pré-estabelecida) tais cursos, seminários e antecedentes culturais (muitas vezes de validade duvidosa ou, caso se prefira, sem a devida pertinência).

Este é um fenômeno evidenciado nos últimos anos que, longe de estimular um

melhor desenvolvimento profissional, promove a necessidade de realizar a maior quantidade possível de cursos e carreiras curtos com o intuito de obter a pontuação que irá engrossar seus antecedentes. Estes cursos ou carreiras são escolhidos, em muitos casos, sem avaliar a formação acadêmica que oferecem e verificar se ela dará ao professor melhores condições profissionais para assumir o cargo a que aspira. No momento da escolha, a prioridade recai geralmente sobre o curso que concederá mais pontos para a promoção almejada.

Tampouco se incentiva o estudo e o desenvolvimento profissional contínuo. Nos sistemas educativos em geral, não se contemplam incentivos monetários explícitos e imediatos para que os professores se aperfeiçoem ou, em termos mais gerais, tentem superar suas próprias deficiências. Em não poucos casos, cursos, capacitação etc., funcionam apenas como antecedentes para o progresso na escala hierárquica. Caso, por exemplo, o professor não tenha interesse nas tarefas de direção, não há nenhum mecanismo monetário – insistimos – que o induza a continuar progredindo. Naturalmente, isto não significa que cada curso, cada ação deva ser remunerada, mas o que se vê na realidade é o fenômeno inverso, no qual, sequer uma melhor formação e/ou capacitação se traduzirá, de imediato, em maiores salários para os professores.

3. Dentro do mesmo cargo, a única diferença de remuneração entre os professores refere-se ao tempo de serviço.

Um dos conceitos de maior peso sobre os custos educativos é o salarial que (tenta) remunerar a experiência. Em todos os sistemas educativos a experiência é reconhecida através de aumentos de salários escalonados no tempo. A forma tradicionalmente adotada para remunerá-la tem sido o pagamento de um adicional por tempo de serviço. Como se sabe, este componente – que nos parece recompensar mais a fidelidade ao setor que a experiência – tem sido alvo de numerosas e demolidoras críticas. Não obstante, a dificuldade em encontrar substituto melhor fez que siga vigendo na maior parte dos sistemas educativos.

Benson (1978) foi um dos primeiros a enunciar claramente a contradição em premiar-se a antiguidade sem aproveitar a maior perícia que dela se deriva. Para tanto, ilustrou seu ponto de vista com o simples exemplo de que, evidentemente, não é indiferente que professores se aposentem após anos à frente das turmas e sejam substituídos no mesmo curso por outros que acabam de iniciar suas carreiras. Significaria isto que o pagamento do adicional por tempo de serviço no sistema é o único fator que os diferencia? Caso assim fosse, e os anos de experiência não implicassem práticas

docentes distintas, não se justificaria esse diferencial de pagamento.

Pois bem, quando se remunera uniformemente a acumulação de tempo de serviço, e não o conseqüente aprendizado no exercício profissional ao longo desses anos, pode parecer que o sistema educativo não seja capaz de perceber as diferenças entre uns e outros desses professores. Em outras palavras, fica a pergunta: por que pagar uma variável substituta quando o que – supõe-se – se pretende premiar e estimular são as práticas (diferentes e observáveis) que dela decorrem? De modo mais direto: por um lado se reconhece que o tempo de serviço não é neutro, vale dizer, não é o mesmo que não tê-lo; por outro, Remuneram-se a todos igualmente, sem considerar se o professor aplica ou não o que a experiência lhe ensinou ao desenvolvimento de outras atividades. Por isto, como assinalam Odden e Kelley (1997), como todos os professores recebem o adicional, acaba-se recompensando a permanência no sistema.

Por último, mesmo que se continue remunerando a antiguidade como até agora vem sendo feito, cabe comentar que a evidência dos Estados Unidos indica que a experiência influi na eficácia dos professores apenas durante os primeiros anos de exercício da profissão. Hanushek *et al.*, (1994) concluem que sua importância ou, melhor dizendo, influência no processo de ensino se limita aos primeiros anos de trabalho do

professor – de cinco a dez, no máximo – e não até os vinte e dois anos de carreira, como é o caso, por exemplo, da Argentina. Caso isto seja verdade, vale dizer, caso não se possa demonstrar com fidedignidade que depois de dez anos, por exemplo, à frente das aulas a maior experiência ainda significasse diferenças entre os professores, seria preciso analisar a pertinência de seguir-se pagando por ela depois de determinado número de anos de serviço. De modo algum isto implica eliminar o [adicional por] tempo de serviço; apenas encurtá-lo para vincular o conceito ao fato que supostamente remunera.

4. O regime de remunerações está desvinculado das atividades desenvolvidas nas escolas. Em geral, os adicionais são pagos por situação particular verificada por ocasião das revisões de cada professor (zona, presença, obrigações para com o refeitório da escola, etc.), e não por características diferenciais em seu trabalho. Assim, os adicionais que se pagam no setor não estão vinculados ao trabalho educativo propriamente dito. A tendência internacional nas distintas organizações (não apenas as educativas) é vincular os salários ao conhecimento, às aptidões e competências do pessoal, e aos objetivos e características das instituições em que se desenvolve o trabalho. Em outras palavras, entende-se que uma estrutura salarial deva estar em correspondência com os padrões gerais da

atividade em questão: no setor educativo, o corolário é que os salários dos professores deveriam estar naturalmente vinculados às características do trabalho docente.

A forma de pagamento vigente até agora foi desenhada para garantir a estabilidade, a previsibilidade e a equidade interna. As novas correntes tentam promover a aquisição contínua de competências e aptidões, o comprometimento do pessoal com a organização a que pertence e a consecução de resultados (Odden e Kelley, 1997). Na prática, isto se traduz em que devam, não só ensinar, como assessorar outros professores, planejar, participar e executar projetos educativos institucionais, desenvolver atividades inovadoras na implantação do programa curricular, avaliar práticas, elaborar orçamentos, acompanhar processos, realizar e organizar reuniões, etc. Além, claro, de suas funções nada escolares e inevitáveis de assistentes sociais, psicólogos, pais e amigos. Por outro lado, tampouco se recompensam os professores que trabalham em escolas onde as condições de trabalho sejam mais desafiadoras, difíceis e menos desejáveis (população sócio-educativa vulnerável, p. ex.).

5. Há marcante tendência à criação de cargos para cada uma das atividades: remuneram-se postos, e não as pessoas e as atividades que desenvolvem. Inicialmente o sistema educativo não requeria do professor

mais que sua graduação. À medida que foram sendo identificadas novas necessidades, em vez de formar e complementar seus conhecimentos, foram-se contratando especialistas de diversas disciplinas para cobrir cada nova função que surgia (preceptores, bibliotecários, etc.).

Segmentou-se, assim, o trabalho institucional: cada problema é ou deve ser atendido pelo profissional empregado dele e, supostamente – já que isto tampouco se verifica – deixa de ser competência do professor perante a turma. Com o tempo, produziu-se um grande incremento na variedade de cargos (com as remunerações correspondentes). Na Argentina, por exemplo, não são poucas as províncias em que isto ocorre. Em algumas, como Santa Fé, San Juan e a Cidade de Buenos Aires, quando se consideram os diversos níveis e modalidades o número de cargos passa de 300. Este tipo de estruturas não está de acordo com o funcionamento e a concepção das atuais administrações. Um caso emblemático desta tendência a criar cargos ocorre na própria Cidade de Buenos Aires onde há cargos distintos, inclusive, conforme a escola em que trabalhe o professor [por exemplo, *Maestro de Grado de la Escuela “Lenguas Vivas”* (Mestre de Graduação na Escola “Línguas Vivas”) e, do mesmo modo, em muitos outros estabelecimentos]. O curioso é que as remunerações não variam conforme a escola onde trabalham.

Na verdade, as organizações modernas já não contratam especialistas em uma única área, mas pessoas com capacidade de integrar-se em equipes flexíveis de trabalho que possam adaptar-se a mudanças e, por conseguinte, com aptidões que lhes permitam desenvolver distintos tipos de tarefas (Odden, 1996). Exige-se cada vez mais, hoje em dia, que o pessoal de uma organização contribua de formas diferentes sem ter-se, por isto, que contratar e criar cargos *ad hoc*. De fatos, várias das atividades assinaladas no ponto anterior já são desenvolvidas pelos professores, em uma demonstração de capacidade de adaptação a novas necessidades que, apesar disto, não é reconhecida monetariamente.

Por esta razão, estruturas hierárquicas com cargos minuciosamente detalhados (ainda que de forma implícita) vêm sendo substituídas por estruturas matriciais onde as atitudes e competências específicas que a instituição em pauta requer são remuneradas. Além disto, este tipo de funcionamento permite legitimar – em seu aspecto monetário – as múltiplas tarefas realizadas em equipe, onde a especificidade do cargo tende a diluir-se. Mesmo que um professor não seja capaz de desempenhar todos os papéis e, por conseguinte, haja necessidade de definir, não só seu número, como as características desejáveis.

6. Há uma grande dispersão salarial entre estados ou províncias. Com exceção do México, isto ocorre em países federativos, como Argentina e Brasil – e não só no sistema educativo. Poder-se-ia pensar, portanto, que o tema transcende o tratamento setorial. Contudo, vê-se que tal não é o fato quando se considera: (a) que a maior parte dos professores enquadram-se em escalas salariais estabelecidas no âmbito do setor público e, (b) que a distância entre províncias e estados não se deve a uma valoração díspar da profissão docente (que, em última análise, seria tema de discussão), mas (c) à restrição orçamentária que se impõe como critério dominante na definição dos níveis salariais absolutos.

7. Os adicionais existentes não fazem mais que distorcer ainda mais a pirâmide salarial. A intenção de corrigir os baixos níveis salariais modifica constantemente a valoração inicial atribuída a cada grupo ou função. Esta situação fica bem evidente, por exemplo, na Argentina e no Peru. Mais ainda, no primeiro caso, além dos adicionais por tarefas particulares pagos a determinados grupos de professores, a variedade de situações, justificativas e conceitos pelos quais se pode conceder um adicional praticamente ultrapassa o limite em alguns casos, correndo por conta da imaginação dos responsáveis pela formulação da política salarial. Na prática, os diferentes adicionais

(sobretudo os valores fixos que tendem a aplinar as distâncias salariais entre cargos) e as formas de pagamento aos professores foram modificando a intenção original de distinguir-se monetariamente cada cargo.

Por si só, caso isto respondesse a um propósito deliberado de corrigir a estruturação original devido a uma apreciação distinta das tarefas desenvolvidas que porventura se tivesse em diferentes momentos, isto nem seria objetável, nem mereceria maior atenção. Longe disto, no entanto, como no ponto anterior, a restrição orçamentária predomina sobre a harmonia interna que, supõe-se, reflete-se nas distâncias salariais dos diversos integrantes do quadro docente.

Em conseqüência, a restrição orçamentária desempenhou um papel excessivamente destacado na distorção dos salários relativos, tanto no interior da agremiação docente, como em relação às demais ocupações, etc. Na tentativa de recompor as remunerações, e diante da restrição de recursos, foram-se criando pagamentos adicionais que acabaram por modificar a estrutura salarial definida através dos pontos atribuídos a cada cargo nos respectivos Estatutos Docentes e normas legais originais e suas alterações subsequentes. Na verdade, é comum que se paguem adicionais na forma de vabres fixos iguais para todos os cargos e que haja uma parte dos vencimentos sobre a qual, nem incidam encargos sociais, nem se calculem

outros itens do salário (como o tempo de serviço, por exemplo).

Estas modalidades remunerativas foram-se agregando a uma estrutura salarial que, além da forma como foi elaborada, expressou, mesmo que implicitamente, a morfologia da pirâmide salarial. Pois bem, no sentido contrário desta linha de argumentação, poder-se-ia dizer que as alterações introduzidas sobre o tempo de serviço, a diferença salarial entre os cargos, etc. estariam manifestando uma nova forma de valorar estes itens. Deve-se ter em mente, contudo, que tais modificações foram a saída conjuntural para um problema estrutural de escassez de recursos e que, em conseqüência, não tiveram origem em nova definição de critérios que orientasse a reformulação das escalas salariais em bases técnicas que as justificassem.

8. A escala salarial vigente paga o mesmo por diferentes esforços e aptidões. Esta afirmação, por ser evidente, não merece maiores explicações: o atual regime de remunerações não faz distinção entre desempenhos maus ou medíocres dos professores. Esta é uma das principais críticas à estrutura de pagamentos no setor educativo e sua solução é, provavelmente, o que mais vem atraindo análises e propostas dos especialistas.

I.3. EXPERIÊNCIAS SELECIONADAS DA AMÉRICA LATINA²

Independente do desenho específico e particular de cada país, as carreiras docentes na América Latina têm características comuns. Em primeiro lugar, a maior parte da região introduziu reformas em seus sistemas educativos na década de 1990, reformas que, de modo geral, descentralizaram a administração da educação em maior ou menor medida e, como parte desta descentralização, tenderam a transferir a instâncias regionais ou locais os processos de seleção, nomeação, avaliação e controle do pessoal docente.

Com relação à Carreira Profissional dos professores, observa-se que, com exceção do México, onde houve a única tentativa orgânica de produzir uma reforma com o propósito de incentivar um melhor desempenho dos professores, e de alguns casos isolados, como o Sistema Nacional de Desempenho, no Chile, grande parte dos demais mantém estruturas em que o incentivo ao desempenho é, ou muito escasso, ou nulo, e nas quais o tempo de serviço constitui o fator preponderante na concessão de aumentos de salários e promoções. Em todos, a saída para funções técnicas ou cargos de direção constitui a única via de progresso,

² Uma síntese dos diferentes sistemas encontra-se no Anexo IV deste documento. A seleção de casos deve-se estritamente à disponibilidade de informações.

implicando o abandono do ensino em sala de aula.

Em geral, a carreira divide-se em níveis (entre quatro e sete) nos quais se avança de forma automática, ou pelo simples transcurso do tempo, ou por alguma combinação de fatores (antiguidade, capacitação, méritos, etc.) que gerem uma pontuação que habilite à promoção. Neste último caso, a avaliação do desempenho é nula – ou tem peso ínfimo – e a promoção constitui um trâmite burocrático de acumulação de certificados e documentos.

Nos casos em que há um sistema ou critério de avaliação, o resultado obtido (a pontuação) habilita os professores a participar nos concursos para cargos superiores, mas não influi de maneira direta, nem em sua carreira, nem em seu nível de salário. Em alguns casos – o do Peru, por exemplo – o instrumento existe, mas não foi implantado.

Com relação à estrutura salarial, ela reflete a carreira, naturalmente. Em todos estes países –ressalvando-se o México uma vez mais – a remuneração dos professores é composta por um salário básico, diversos adicionais e o percentual correspondente, ou ao tempo de serviço ou ao nível, percentual este que, em geral, chega, no máximo de antiguidade, a 100% (até mais, como no caso argentino). A malha da *Carrera Magisterial* mexicana prevê aumentos salariais entre 25 e 200%.

Os cargos hierárquicos são remunerados através de um diferencial básico por cargo,

ou, como no caso do Chile, de um percentual sobre o salário básico do professor. Ambos os casos constituem um incentivo econômico importante. O caso extremo é o do Uruguai, onde, apesar dos salários dos diretores não serem muito maiores que os dos professores que ministram os cursos e implicarem uma carga horária maior, esta posição é o degrau necessário para acesso a postos de supervisão, nos quais, aí sim, os aumentos são consideráveis.

Com relação aos cargos de direção, cabe destacar os casos do Chile e de El Salvador, onde a nomeação para esta função é por cinco anos, prorrogáveis por iguais períodos, ao contrário de outros países nos quais há estabilidade nos postos diretivos. No caso do Chile e dos distintos estados brasileiros, o diretor pode tornar a concorrer ao cargo por concurso e, em El Salvador, a nomeação é prorrogada por acordo dos *Consejo de Profesores, Consejo de Alunos e Consejo Directivo Escolar*.

Com a estabilidade assegurada, a função dos sindicatos nos diversos países limita-se, praticamente, à negociação de aumentos salariais. O caso chileno constitui um exemplo claro desta situação: tendo perdido os benefícios adquiridos em décadas anteriores durante o regime militar, os sindicatos de professores concentraram suas negociações com o governo na obtenção de uma recomposição salarial e na recuperação

da estabilidade. O único caso divergente é o do México, onde o Sindicato Nacional de Trabajadores na Educação negociou com o governo o desenho do Acordo Nacional para Modernização da Educação Básica, que incluiu os conceitos de salário profissional e da *Carrera Magisterial*.

Por último, nos diversos países, os docentes do setor privado regem-se por contratos privados e não participam dos benefícios do setor público. O único fator computável quando se passa do setor privado para o público é o tempo de serviço.

Nos quadros abaixo estão sintetizadas algumas características comuns, e outras que são particulares aos distintos planos de carreiras dos países analisados.

Características comuns

- ✓ Carreira profissional desenhada em níveis (de 4 a 7) nos quais se avança de forma automática, seja por tempo de serviço, seja por alguma combinação de fatores explicitamente determinados (antigüidade, capacitação, méritos, etc.).
- ✓ Estabilidades nos cargos titulares.
- ✓ Saída para funções de direção ou administração como única possibilidade de progresso.
- ✓ Sistemas de pontuação centrados na antigüidade e na capacitação.
- ✓ Avaliação de desempenho: quando existe, constitui mera formalidade. Não há sistemas estruturados de avaliação do desempenho docente.
- ✓ Estrutura salarial: centrada em um salário básico com adicionais. Os aumentos nas remunerações são dados quando se passa de um nível para outro. A Antigüidade é o fator preponderante no avanço entre níveis.
- ✓ Saída do ensino como única possibilidade de aumento salarial.
- ✓ Não há vínculo entre o desempenho e o salário considerado individualmente.
- ✓

País	Características diferenciadas
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cargo de diretor por 5 anos, renováveis por igual período através de nova participação em concurso. ✓ Participação dos diretores dos estabelecimentos que tenham vagas a serem cobertas nas Juntas de Qualificação dos Concursos (<i>Juntas de Calificación</i>). ✓ Sistema Nacional de Avaliação do Desempenho.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dois níveis acadêmicos, além das categorias. ✓ Cargo de diretor por 5 anos, renováveis mediante aprovação dos Conselhos Escolar, de Alunos e de Professores.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nas disputas, em caso de igualdade nas pontuações, o cargo é dado a quem tiver maiores encargos familiares. ✓ Não se levam em conta as sanções.
México	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Carreira Magisterial
Peru	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Na prática, não existe quadro estruturado, já que as promoções e os salários estão congelados e os aumentos gerais foram igualando os diversos níveis salariais.
Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Carreira de direção. No novo desenho, diretores e supervisores têm sua própria escala, diferente da dos professores; não se computa a antigüidade.
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tabela de Valoração de Méritos: leva em conta aspectos como: experiência profissional com ou sem título. Outros profissionais (incluindo o pertencimento a Academias, associações científicas ou culturais, a participação em organizações sinfônicas ou corais, e em bancas de concursos, etc.); méritos concedidos por agremiações e sindicatos, distinções (condecorações); cargos de representação popular (por todo um período constitucional), etc.

II. AS PROPOSTAS E CONTRAPROPOSTAS

II.1. O PAGAMENTO POR MÉRITO

Durante a década de 1980, diante da questão da falta de incentivos e das críticas diretamente ligadas às carreiras profissionais e às estruturas salariais docentes, houve grande difusão teórica e factual da tentativa de relacionar o salário dos professores com seus respectivos desempenhos. Segundo o paradigma teórico dominante na economia, todos os salários deveriam ser “pagos por mérito” – ou produtividade. Durante esta década, tal forma de pagamento – de bonificação, na verdade – adquiriu relevância no sistema educativo de numerosos distritos escolares dos Estados Unidos. Poucos dos esquemas com estas características sobrevivem atualmente, conseqüência, em geral: (a) da resistência e das dificuldades práticas para sua implantação e/ou (b) da insuficiência de recursos monetários para garantir sua sustentabilidade.

Para os que propõem este tipo de remunerações, o problema das escalas salariais uniformes é que elas não contemplam, nem incentivos, nem penalidades (monetários) que discriminem o desempenho dos trabalhadores. Assim, a justificativa do pagamento por mérito reside, em última instância, no raciocínio de que se os professores forem remunerados

competitivamente em função de seus respectivos desempenhos trabalharão mais, e os mais eficazes serão recompensados monetariamente. Além disto, outras razões usadas na defesa do pagamento por mérito são: (a) os docentes são motivados por estímulos monetários, principalmente e, (b) a oportunidade de obter este tipo de remuneração incentiva-los-ia a um comportamento de superação que melhor os posicionasse em sua carreira profissional. Por último, frente às críticas a este tipo de pagamento, afirma-se que por trás de tais posições o que existe, na verdade, é o medo da concorrência entre os professores. Este o motivo pelo qual se sugere que uma proporção dos salários seja percebida apenas por parte do universo docente.

Independente da validade dos argumentos sobre tais temores, etc., há numerosos outros que também prejudicam o pagamento por mérito e que, em sua maioria, não puderam ser experimentados por seus promotores. Entre eles encontram-se:

1. A dificuldade da medição. Esta tem sido uma das principais observações dos que questionam a possibilidade instrumental do pagamento por mérito. O grau de subjetividade envolvido em um esquema desta natureza, por um lado, e a falta de clareza a respeito das medidas objetivas a serem utilizadas para sua quantificação, por outro, levaram ao fracasso as tentativas

realizadas neste particular. Por isto, como assinala Johnson (1984), apesar de serem aceitas “em princípio”, “na prática” as propostas de pagamento por desempenho são rechaçadas.

Em outras palavras, um dos obstáculos mais importantes a ser superado por este tipo de remuneração é o da avaliação. Esta dificuldade, por sua vez, se origina no fato de que o trabalho realizado pelos docentes, além de ter múltiplos objetivos, é um serviço cujos resultados são intangíveis, difíceis de quantificar e de medir. Claro está que a avaliação é a parte aparente do problema de fato: a própria definição do que seja o desempenho docente. A complexidade da descrição do que constitui uma *boa* prática docente parece não ter nenhuma definição que possa garantir acordos. Os docentes têm êxito ou não em contextos e modos diversos de exercer sua profissão: empregando meios distintos podem chegar a resultados iguais, e vice-versa.

Basicamente, conhecem-se dois tipos de avaliações: o subjetivo e o objetivo. O primeiro é feito pelos superiores hierárquicos do professor que estiver sendo avaliado; o segundo seria dado, por exemplo, por parâmetros empiricamente observáveis, tais como os resultados nas provas de aprendizado a que os alunos são submetidos.

No que se refere às medições objetivas, salvo se as provas considerarem todas as áreas do conhecimento, corre-se o risco –

como explicam em sua já clássica obra Murnane e Cohen (1986) – de que os docentes dediquem mais tempo e esforço às matérias que sabidamente serão examinadas (descuidando, com isto, outras áreas). Além disto, mesmo quando fosse decidido avaliar todo o programa curricular, seria preciso atribuir à educação o objetivo único de transmitir conhecimentos, já que, também aqui, outros aspectos estariam deixando de ser atendidos. Levar tais provas em conta, por outro lado, implicaria atribuir à qualidade da educação méritos e problemas que nem sempre são dos professores. Paralelamente, estes estariam sendo incentivados a dedicar maior tempo aos alunos de melhor potencial. Por último, não se pode imputar somente a um professor a contribuição para os resultados (sejam eles bons ou ruins) e, menos ainda, a consecução dos diferentes objetivos da educação (voltaremos a este ponto mais adiante).

Quanto à avaliação subjetiva, esses autores assinalam que um sistema de pagamento por mérito deveria ser capaz de responder a duas interrogações tão simples quanto essenciais: (a) por que uma pessoa recebe pagamento por desempenho e outra não? E (b) que deve fazer um professor para obter essa retribuição adicional? No caso da docência – como no de grande quantidade de serviços – essas perguntas não têm respostas unívocas, já que os parâmetros de produtividade não estão estabelecidos com a

mesma precisão de outras atividades. Em consequência, a falta de regras de jogo claras impede que os docentes possam apoiar-se em normas que os orientem quanto a seus deveres e direitos em relação ao recebimento dos adicionais por mérito.

Um dos maiores problemas das avaliações subjetivas é, naturalmente, suas possíveis implicações: o que ocorre se alguém recebe avaliação inferior à que ele próprio acredita merecer e, em represália, diminui seu desempenho (pior ainda se este fosse anteriormente considerado regular)? Paralelamente, poder-se-ia correr o risco de perder a cooperação dos docentes que, mesmo sendo *bons*, não fossem suficientemente qualificados para conseguir o adicional de salário. Neste sentido, há desincentivo ao trabalho grupal (não há jogo cooperativo) – e o risco de que os docentes evitem a interdisciplinaridade que seu trabalho supõe e requer. Segundo Hanushek *et al* (1994), o pagamento por mérito faz que os indivíduos terminem fazendo o que lhes é mais conveniente, deixando de considerar a organização a que pertencem.

Sobre este tema particular há certo consenso de que as dificuldades com as classificações se manifestam, principalmente, quando há dinheiro de permeio. Em não havendo prêmio monetário, as qualificações dos professores podem e devem ser utilizadas estrategicamente pelos diretores para incentivar um melhor desempenho.

Este último ponto pareceria corroborado pela experiência da Argentina e do Uruguai, entre outros. Nestes países, ainda que não haja pagamento por mérito, os docentes são qualificados no âmbito de suas escolas. O sistema não gera, nem concorrência, nem problemas entre os professores, já que a distribuição de qualificações não se dá em função de uma soma limitada a ser repartida como prêmio. Ainda que esta modalidade não influencie de forma direta suas remunerações, como, porém, recebem pontos que lhes servem de antecedentes para progredir hierarquicamente em suas respectivas carreiras, pode-se afirmar que, mesmo que indiretamente, de fato, incidem sobre seus salários, através da ascensão no quadro. Isto não provoca maiores inconvenientes, já que não há limite, ou proporção, estabelecido para o número de professores que podem ser classificados em cada faixa de pontuação. Simultaneamente, como no interior da escola surgem determinadas relações sociais, tem-se que a maior parte dos docentes recebe um algo a mais, com o que o instrumento termina tendo valor apenas simbólico (e, na verdade, nem isto sequer).

2. Limitação dos Recursos a Repartir. Um grande problema é que os sistemas de incentivos são estruturados com base na distribuição de uma soma de dinheiro, não entre todos os docentes, mas para um número limitado (mesmo que, por ordem de méritos

fizessem jus a ela). A maneira de solucionar este problema seria estabelecer que todos aqueles que atingissem os padrões estabelecidos receberiam o pagamento por mérito (para tanto garantindo, claro, a disponibilidade suficiente de recursos). Ora, isto contraria os postulados dos que defendem o adicional por desempenho, já que eliminaria a concorrência (e, por conseguinte, o suposto aumento na eficácia que dela decorreria) e permitiria a cooperação. Mas os custos desta concorrência têm sido mais altos que os hipotéticos – e ainda não demonstrados – benefícios desta modalidade de remuneração. Em conseqüência, a possibilidade de que todos os que demonstrem um melhor desempenho recebam o pagamento por mérito tem sido acolhida nas *faixas das carreiras escalonadas*.

3. Sua utilização como represália e não como estímulo. Segundo Ellis (1984) o fracasso do pagamento por mérito pode dever-se, não apenas à definição de padrões ambíguos ou inconsistentes, mas também a uma planificação autoritária com determinação arbitrária de prêmios. Este ponto também tem sido mencionado por outros autores. Janey (1996), por exemplo, alerta sobre o temor de que se utilize esta ferramenta de forma coercitiva e, por conseguinte, que os professores só tenham acesso a um aumento salarial se as forem atingidas. Por isto, caso se utilizasse alguma

medida de desempenho, esta só deveria ser implementada quando houvesse garantia de um pagamento que satisfaça, no mínimo, os anos de preparação, etc. Vale dizer: não deve ser usada para substituir ou *complementar* um salário considerado insuficiente (o que é bem menos óbvio do que parece).

Por sua vez, Burnside (1996) explica que alguns dos maiores obstáculos ao sistema de pagamento por mérito para as associações sindicais estadunidenses, são os receios de uma redução salarial, de sua utilização para penalizar os professores, de provocar uma redução do orçamento da educação e de que sirva para *comprar* lealdades.

4. O risco de uma carga de trabalho maior. Há uma tendência a identificar desempenho com quantidade de trabalho. Este é um risco importante, do qual nenhuma organização está isenta e, no caso da educação, foi também destacado por Murnane e Cohen (1986). O pagamento por mérito pode terminar remunerando trabalho extra, identificando e confundindo esta medida com a melhoria da qualidade. Deve-se notar que, em vista de certos padrões de horário, tamanhos de turmas, dedicação, etc. o que se deveria aspirar não é uma carga adicional de trabalho, porém atividades e tarefas mais bem realizadas ou, se preferirem, mais eficazes.

5. Qualidade maior não se deve a uma contribuição individual. Enquanto em

outros setores da economia (vide a indústria manufatureira, por exemplo), é possível projetar, sem grandes dificuldades, um vínculo entre salário e produtividade: a especificidade do serviço educativo impede esta tarefa.

De fato, segundo os especialistas (Lawler, 1995, p.ex.), os incentivos individuais por desempenho são úteis em poucas circunstâncias apenas, tais como organizações onde as tarefas, por estarem bem definidas, possam ser avaliadas (vendas, produção de determinados bens ou seus componentes) e em organizações onde flexibilidade e cooperação não sejam requisitos necessários para a consecução dos objetivos. Ao contrário, explica este autor, o pagamento por mérito não é apropriado para trabalhos baseados no conhecimento, ou que envolvam alta tecnologia, e onde o desenvolvimento de atividades em equipe seja indispensável.

6. Alguns poucos professores são recompensados, mas o nível geral de ensino não se eleva. Não há evidência de que a implantação de programas de pagamento por mérito melhore, nem o rendimento do aprendizado dos alunos, nem o desempenho dos professores, ambas causas fundamentais deste tipo de propostas.

Em síntese, mesmo quando alguns dos obstáculos ao pagamento por mérito são apenas de desenho (instrumentais) e,

portanto, os conflitos resultantes relativamente fáceis de resolver, há outros problemas – como a dificuldade de identificar desempenhos individuais em organizações complexas – que parecem insolúveis. Em resposta a isto, foram-se desenvolvendo outras formas de organizar a carreira e a estrutura salarial docente que compreende o seguinte ponto.

II.2. AS CARREIRAS ESCALONADAS³

As recentes concepções sobre os sistemas de pagamento em uma organização são concordes em que uma estrutura salarial adequada deve prover condições que atraiam e retenham bons empregados, promover aptidões e competências, motivar para um melhor desempenho, formar a cultura da organização e reforçar e definir a estrutura institucional (Lawler, 1995). Remunerar os professores em função destas características supõe levar em conta a diversidade das atividades exigidas e os conhecimentos que eles possuam e desenvolvam na prática

Isto nos remete, uma vez mais, à necessidade de avaliar seu desempenho – tarefa que já sabemos complexa e delicada pela necessidade de definir consensual e previamente os critérios de qualidade – o que,

³ Este caput se baseia em Morduchowicz e Iglesias (2000). Por sua vez, as menções às experiências de carreiras escalonada encontradas neste trabalho baseiam-se, fundamentalmente, nas resenhas de Hatry, Greiner e Ashford (1984).

até o momento, não se conseguiu. Algumas das descrições com que contamos, apontam para o grau de êxito dos docentes na execução e desenvolvimento de suas tarefas. Às estruturas salariais vinculadas a estas descrições chamamos *carreiras escalonadas*.

Uma carreira escalonada é um plano que provê incentivos e aumentos salariais para os professores que decidirem avançar em sua carreira profissional sem terem de abandonar, seja as salas de aulas, seja a profissão. Trata-se de uma das propostas da década de 1980 com objetivo similar aos de todas as tentativas de reforma das estruturas salariais docentes: melhorar os resultados de aprendizagem dos estudantes atraindo os docentes mais qualificados para as salas de aula, e retendo-os ali. O instrumento implica modificação na maneira de avaliar e compensar os professores, alterando a tradicional estrutura piramidal, credencialista e de tempo de serviço.

Em termos gerais, uma carreira escalonada compreende uma série de posições em níveis distintos de dificuldade, desde uma etapa inicial até o *completo* desenvolvimento e o desempenho almejado. O docente conhece os requisitos para sua promoção (capacitação contínua, atestado fidedigno de sua experiência, etc.). Em cada estágio, por sua vez, tais requisitos estão relacionados com as qualificações e responsabilidades no exercício do cargo e com o nível de trabalho necessário para desempenhar as tarefas de

uma posição mais elevada. Fatores de desempenho e tempo de serviço no cargo determinam a seleção do docente para promoção ao nível subsequente. O processo de avaliação consiste na aprovação ou rejeição do grau alcançado e no cumprimento das etapas necessárias para acesso à nova posição (ADE, 1996).

Naturalmente, uma vez posicionado em um nível mais alto, o docente terá sua remuneração aumentada. Nos distintos planos existentes, os percentuais de aumento variam em proporção distinta: não há um denominador comum que permita sugerir uma faixa de variação que obedeça a determinado padrão. Neste sentido, , onde se aplicarem, os diferentes percentuais de aumento parecem, antes, resultado do *desequilíbrio* entre a restrição orçamentária e um aumento salarial que seja atraente e sirva de estímulo ao desenvolvimento profissional contínuo.

Como se verá na continuação, a vantagem dos esquemas de carreira escalonada sobre outros que haviam sido sugeridos e/ ou implementados com pouco sucesso (tais como o pagamento por mérito) reside no fato de não atentarem contra a organização escolar, já que os professores disputam uma soma fixa a ser distribuída entre os que alcançarem determinado padrão, mas sem abranger – ao menos na parte que se refere à certificação profissional e ao atestado de habilidades – todos aqueles que satisfaçam os

requisitos exigidos para passar de um escalão para outro.

Mais ainda, a antiguidade não é utilizada de forma direta para incrementar a remuneração. Ela pode ser um requisito necessário para a ascensão na carreira, ou para conceder pontos à mobilidade entre etapas. Em princípio, não há razões para considerar que uma modalidade seja melhor que a outra, e que ambas se adaptem à forma de avaliação do docente: a primeira é um requisito exigível e supõe que, sem um número mínimo de anos de experiência, não é possível ascender a um nível mais alto da carreira; a segunda permite conformar e equilibrar os diferentes blocos, etc. que configuram a pontuação final (antiguidade, preparação profissional e desempenho).

Em qualquer sistema de carreira escalonada existe o requisito da capacitação contínua. Como este requisito já existe em numerosos sistemas educativos, o que seria verdadeiramente inovador em alguns de nossos países seria transformar a natureza dos cursos aceitos como antecedentes.

Nas experiências de carreiras escalonadas estudadas, o desempenho e os antecedentes para mover-se de um nível a outro têm que ser duplamente funcionais, no sentido de que devem demonstrar sua eficácia na etapa anterior e sua pertinência para a posterior.

II.2.1. Elementos que conformam a carreira escalonada

Ainda que as diferentes experiências tenham múltiplas variantes e incluam diversos planos adaptados aos objetivos e às necessidades e características particulares dos distintos distritos e lugares em que se apliquem, sua estrutura é similar.

A maior parte inclui: entre três e cinco níveis de carreira; descrição das funções dos docentes em cada nível; critérios predeterminados para promoção aos níveis superiores; procedimentos de avaliação; oportunidades para que os professores assumam funções diferentes nos níveis mais avançados; especificações das capacitações e certificação requeridas em cada nível; e salários estipulados para cada etapa.

Todos os planos levam em conta pelo menos três aspectos considerados básicos do desenvolvimento profissional dos docentes: (a) o aumento dos níveis de responsabilidade – trabalho em equipe, orientação/ ensino a outros docentes e serviços adicionais; b) o aumento das competências dos professores – avaliação de áreas específicas de conhecimento, progresso dos alunos e responsabilidade por tais resultados; e (c) crescimento profissional – através de atividades que levem em conta os objetivos da carreira.

Com base nestas informações, podemos descrever cada um destes aspectos

desenhando um protótipo de esquema-modelo da carreira escalonada:

Nível	Responsabilidades	Crítérios de Promoção
Ingressante	Instrução de alunos	Avaliação Antiguidade Capacitação
Profissional	Instrução de alunos Supervisão de estudantes Conselheiro p/ docentes do primeiro nível	Avaliação Antiguidade Capacitação Planificação Rendimento dos alunos
Avançado	Instrução de alunos Supervisão de estudantes Conselheiro p/ docentes do primeiro e segundo níveis Colaboração em avaliação Desenvolvimento curricular	Avaliação Antiguidade Capacitação Planificação Rendimento dos alunos
Especialista	Instrução de alunos Supervisão de estudantes Conselheiro p/docentes de níveis inferiores Colaboração em avaliação curricular Pesquisa Capacitação p/ docentes	Avaliação Antiguidade Capacitação Planificação Rendimento dos alunos

O sistema se baseia na premissa de que os docentes adquirem competências progressivamente e, na medida em que as adquiram e demonstrem em diferentes aspectos de seu trabalho, aumentem a independência com que administram a si

próprios, diminuindo a supervisão, modificando o tipo de capacitação que recebem e passando a ter a possibilidade de obter promoções e aumentos salariais a título de reconhecimento.

A titularidade é vista, de modo geral, como um aspecto cuja única significação prática é que afeta a estabilidade no trabalho. Caso o sistema formalize um critério que garanta a titularidade no qual ela implique um aumento salarial, os docentes perceberão esta decisão como um progresso de carreira, uma demonstração de que suas competências aumentaram.

Para os docentes principiantes, este sistema implicaria, além disto, uma alteração no tratamento que recebem: suplentes e interinos passariam a ter a mesma consideração que os titulares, sendo encarregados de um curso e tendo tanta discricionariedade quanto qualquer outro docente. A modificação implica converter esta etapa em um período genuíno de aprendizagem.

Assim, por exemplo, os principiantes podem, em seu primeiro ano, receber o encargo de trabalhar com docentes de níveis superiores e, logo no segundo ano de emprego, terem seus próprios cursos. É possível implementar cursos e seminários nos quais os principiantes possam compartilhar experiências e aprender com professores mais tarimbados. A idéia é que a capacitação, a supervisão, o apoio e a remuneração salarial recebidos pelos docentes recém-ingressados na carreira reflitam a concepção desta etapa como um verdadeiro aprendizado.

Este critério implica, ainda, que a titularidade não atesta que um docente seja

competente em todos os aspectos relacionados com o ensino: não fosse assim, não se justificariam outros níveis na carreira. A titularidade implica que o docente tem competência para organizar e controlar o que sucede em sua própria aula. Nos níveis superiores da carreira terá de demonstrar habilidade para contribuir profissionalmente para o trabalho da escola, de outros docentes e do sistema como um todo.

II. 2.2. Critérios para ascensão na carreira

Dado que a carreira escalonada tem um forte componente de desempenho profissional, este é um critério que se inclui, em maior ou menor medida, em todos os planos. O mesmo ocorre com a capacitação contínua.

A maior parte dos planos estabelece uma série de itens com valores definidos que podem compreender, além dos já mencionados, os anos de experiência (antiguidade), a elaboração de planos de desenvolvimento profissional e/ou de ensino e objetivos anuais. Outros critérios podem ser incluídos, ainda, com o intuito de solucionar problemas específicos do distrito ou local onde o plano for aplicado. A título de exemplo, destacamos: presença, avaliação dos pais e/ou alunos, etc.

Os sistemas de avaliação em geral têm quatro ou cinco qualificações possíveis e o

docente deve obter as duas mais altas para promoção a um nível superior. Na maioria dos casos, uma avaliação *inferior* implica rebaixamento no escalão, e uma *intermediária* mantém o docente no nível em que se encontra no momento.

Um título de graduação de três anos no mínimo é exigido para ingresso no primeiro nível. A possibilidade de ascensão ao segundo nível pode ficar limitada pela antiguidade. Em alguns casos, de um a três anos de permanência no primeiro nível são exigidos antes que se possa pleitear a promoção ao nível superior.

Os requisitos para passar ao segundo nível incluem: (a) um número determinado de horas de estudo de graduação, ou seu equivalente em cursos; b) uma na avaliação do ano anterior equivalente a “profissionalmente satisfatório” (em alguns casos, tal qualificação é exigida nos dois anos anteriores) e, (c) participação em grupos de estudos com seus pares.

Em alguns planos, a ascensão efetiva a cada um dos níveis seguintes inclui um período de transição (em geral de um ano). Durante este período, os docentes recebem assistência e têm a oportunidade de praticar suas novas funções antes da avaliação definitiva. Neste período, os salários se mantêm na escala correspondente ao nível mais baixo. Vale dizer, o docente pode ter sido promovido, mas terá de passar por um período probatório no exercício da nova

função antes de nela ser *confirmado como titular*.

Para passar ao terceiro nível, exige-se: (a) um número determinado de horas de estudos de graduação ou capacitação acadêmica avançada; b) a obtenção de uma qualificação previamente estabelecida durante os três anos anteriores, pelo menos; (c) entre três e cinco anos de antiguidade no segundo nível; (d) participação em grupos de estudo ou em tarefas como monitoração de alunos; e) desenvolvimento de um plano de ensino vinculado aos objetivos propostos com sugestão de um sistema para medição dos resultados.

Para acesso aos níveis quatro e cinco, exigem-se: (a) um título de graduação de cinco anos de estudos; b) a avaliação mínima requerida durante os três anos anteriores, pelo menos; (c) entre três e cinco anos de antiguidade no nível anterior; (d) liderança de grupos de estudos; e (e) proposição dos resultados esperados dos alunos e o correspondente sistema de medição.

No nível mais alto (qualquer que seja o número de níveis que a carreira tenha), os docentes devem sobressair, tanto por seus conhecimentos, como por sua capacidade de ensino. Devem estar dispostos, além disto, a compartilhar sua experiência e ajudar no desenvolvimento profissional de outros docentes.

Todos os docentes podem candidatar-se às promoções – o número de cargos a cobrir em

cada nível dependerá das necessidades de pessoal da escola. Idealmente, todas as escolas deveriam incluir em seu pessoal docentes de todos os níveis da carreira escalonada.

É possível incorporar ao plano um sistema mais rigoroso de medição para os dois níveis superiores da carreira. Nestes dois níveis, o percentual de docentes elegíveis para promoção que efetivamente a obtêm é mais baixo que o dos níveis anteriores. Os benefícios, em contrapartida, são maiores que nos planos comuns e o sistema de avaliação é diferente. Busca-se, em geral, um método de avaliação mais sofisticado, que contenha diversos componentes.

Os planos podem incluir uma ordem hierárquica de capacidades a serem desenvolvidas. Em geral, nos níveis intermediários esperam-se dos docentes que desenvolvam sua capacidade de decisão em relação a temas de ensino e, nos mais altos, que desenvolvam capacidades profissionais que ultrapassem o âmbito das aulas.

II.3. O PAGAMENTO POR COMPETÊNCIAS⁴

Nos últimos anos tem-se analisado a possibilidade de desenhar, também, um novo regime salarial consistente com um modo de organização tendente a impulsionar e fortalecer a autonomia escolar. Este esquema responde a uma das muitas concepções de

desempenho dos professores: o domínio e a prática de conhecimentos específicos vinculados às necessidades particulares da escola em que trabalham. Ainda que se encontre em uma etapa de formulação e que contraste significativamente, não só com as carreiras vigentes na atualidade, como com a própria carreira escalonada, este esquema tem elementos inovadores e meritórios, entre os quais há que se destacar o breve treinamento que exige.

A pesar de terem introduzido alterações importantes nos regimes salariais dos modelos que as precederam, as carreiras escalonadas continuam remunerando e promovendo a uniformidade, só que, agora, dentro de um mesmo nível ou faixa. A tentativa de superar esta situação fez que fossem experimentadas (e fracassem) variantes como a criação de novos cargos, ou que se reduzisse o número de horas/ aula para permitir a realização de outras atividades dentro da escola (Kelley, 1996). O maior problema encontrado é que tais variantes são aplicadas em um contexto de administração centralizada, no qual não é possível perceber e avaliar as necessidades efetivas das escolas carecendo, portanto, de vínculo com as estruturas dos estabelecimentos educativos.

As modernas concepções organizacionais percebem os ambientes de trabalho como pequenas unidades dinâmicas, flexíveis ante às mudanças, capazes de rever seus objetivos e adaptar suas atividades aos novos

⁴ Este caput baseia-se em Morduchowicz (1997).

requisitos. Isto implica introduzir novas modalidades de gestão, tentando-se identificar atributos do pessoal e a eles vinculando os pagamentos. Apegados a uma visão tradicional do trabalho na escola, continuamos, muitas vezes, visualizando como únicas funções as que estão ligadas, seja às aulas, seja à direção e administração escolar, enquanto os professores, na prática, desempenham (ou deveriam fazê-lo), outras funções que são substantivas para a consecução dos objetivos da instituição em que trabalham. Paralelamente, nem todos se comprometem, nem têm o mesmo grau de responsabilidade em relação a seu desenvolvimento.

Basicamente, as funções realizadas em uma organização exigem que seu pessoal reúna três características, além dos requisitos básicos que o habilitaram para o exercício profissional: (a) profundos conhecimentos em um tipo de trabalho particular; b) capacidades que contribuam para o funcionamento da organização; e (c) aptidões administrativas (Mohrman e Lawler, 1996).

Em consonância com esta estrutura, na década de 1990, nos Estados Unidos, desenvolveu-se uma corrente de pensamento que desenhou um modelo salarial para o sistema educativo que enfoca e remunera tal conjunto de habilidades e conhecimentos aplicados na prática – e que o sistema reconhece como desejável. Trata-se de um sistema de *pagamento por competências*

nessas três áreas, que permitiria vincular os salários às necessidades do setor, incrementando-os segundo a evolução individual de cada professor.⁵

O sistema proposto se divide nos três campos de remuneração salarial que descrevemos sinteticamente a seguir:

a) Competências para instrução (dentro das salas de aulas): referem-se à docência propriamente dita e podem ser competências gerais (não o conhecimento das matérias) e/ou de uma área temática ou matéria particular. A proposta consiste em exigir conhecimentos mais profundos e específicos ligados ao programa curricular, à perícia didática, etc. A título de exemplo, cabe assinalar o caso da Coreia, onde se exige que os professores tenham um conhecimento particular em uma, ao menos, de sete áreas, sendo que as escolas escolhem uma combinação tal que cubra todas as áreas específicas (mesmo quando o docente é professor de graduação e continue, como de hábito, lecionando diversas matérias).

b) Competências em outras áreas da educação: são atividades vinculadas à escola, mas não diretamente à instrução. Por exemplo, o monitoramento dos alunos. Também podem estar relacionadas com a

⁵ A síntese deste esquema encontra-se em Odden e Kelley (1997) e as considerações que se seguem baseiam-se, principalmente neste e em trabalhos anteriores dos mesmos autores (ver Bibliografia).

instrução, mas não dentro da aula, como a avaliação de materiais didáticos e o desenvolvimento de práticas curriculares inovadoras.

c) Competências para liderança e administração: estes requisitos tendem a fortalecer o processo de autonomia escolar, remunerando atividades como a coordenação de equipes, ensino e/ou orientação a outros docentes da escola (por exemplo, supervisão de docentes em início de carreira), desenvolvimento de projetos institucionais, assistência a colegas e administração dos recursos.

É preciso assinalar que muitas destas tarefas já são realizadas pelos docentes, mas falta-lhes a preparação suficiente ou adequada para tanto, ou não recebem uma remuneração diferenciada. Além disto, uma das inúmeras conseqüências de uma estrutura como a que se sugere é que permitiria incentivar desenhos organizacionais diferentes nas escolas, desenhos que poderiam atrair (e o sistema remunerar) docentes que contem com as competências exigidas pelo Projeto Educativo Institucional da escola em questão.

Naturalmente, isto não implica que siga havendo padrões mínimos e comuns para todos. Por exemplo, um professor conclui sua formação de grau e, à medida que passa o tempo, vai se aperfeiçoando em sua tarefa docente propriamente dita (o primeiro bloco

de competências). Em seguida, vai-se envolvendo no funcionamento e em outras atividades da escola (segundo bloco) até realizar, também, funções de administração (terceiro bloco). Em função desta carreira profissional dentro da instrução, a estrutura salarial permitiria remunerar diferenciadamente essas maiores competências.

De um ponto de vista técnico, o plano a ser desenhado deve incluir: (a) blocos ou conjuntos de habilidades claros, precisos e mensuráveis; e (b) um sistema objetivo e fidedigno de valoração para cada um deles. As competências seriam avaliadas por uma Comissão constituída para este fim precípua, sendo que os docentes e administradores (que formularam a necessidade e requisitaram os distintos profissionais) deverão atestar a especificidade e o exercício da responsabilidade adicional. Só assim seria concedido o aumento salarial correspondente.

As modalidades de implantação são muitas e podem ser combinadas em uma variedade de esquemas alternativos. Nada impede, por exemplo, que se exija o transcurso de um número mínimo de anos antes de se autorizar o desempenho de uma responsabilidade adicional (sempre sem se mantendo nas salas de aulas); que os distintos níveis de governo definam previamente e somente aceitem determinadas competências (ainda que isto contradiga, em alguma medida, o espírito descentralizador da

proposta); que se promovam novas ou superiores formações de grau (a serem remuneradas dentro do primeiro bloco); que as escolas disponham de orçamento para buscar e pagar profissionais que interessem, ou que lhe sejam especificamente necessários (como as instituições e empresas que financiam a capacitação de seus membros em uma ou várias áreas específicas); etc.

De um lado, pode-se imaginar que o pagamento por competências requeridas pela escola possa levar a uma grande instabilidade no grupo de professores, já que, à medida que se detectem novas necessidades, novos perfis seriam exigidos e vice-versa. Em contrapartida, no entanto, esta forma de remuneração pode levar, precisamente, a que os docentes que reúnam as condições que definem o perfil e identificam o estabelecimento permaneçam na instituição que os valorize.

Em outras palavras, como em qualquer ambiente de trabalho dinâmico, mesmo quando mudam as orientações e requisitos específicos em um determinado momento (para além da estabilidade temporal dessas mudanças), os trabalhadores e profissionais continuam possuindo e executando as funções *básicas* para as quais foram requisitados, e que deverão continuar desenvolvendo. No mais, é de se esperar que sejam estes mesmos atributos que lhes permitam adaptar-se – havendo capacidade para tanto e o correspondente estímulo – às

novas condições. Nada disto pode ser considerado impensável em uma escola e, novamente, como em qualquer ambiente de trabalho, será preciso refletir sobre a adequação destas considerações gerais (alguns exemplos foram dados mais acima), a esta instituição.

Por último, cabe assinalar, nesta restrita síntese, que uma estrutura desta natureza dá lugar a uma grande variedade de questionamentos sobre o que se deve definir no momento de sua formulação e desenho. Os autores consultados assinalam que, entre as questões a serem resolvidas, além da determinação das competências a remunerar será necessário: precisar suas valorações; como e por que seriam eliminadas ou agregadas; a relação entre esta forma de pagamento com o desenvolvimento da carreira; quem decide sobre a pertinência e avaliação das competências, etc.

Segundo Lawler (1995), estes tipos de esquemas apresentam as seguintes vantagens, entre outras: (a) são flexíveis e permitem que uma mesma pessoa desenvolva diferentes tarefas; b) são compatíveis com organizações cujo êxito dependa do conhecimento e das aptidões de seus trabalhadores; e (c) permitem o crescimento profissional dentro de um mesmo cargo, sem exigir a transferência a outro tipo de trabalho.

Nas palavras de um de seus principais impulsionadores, uma estrutura salarial desta natureza – que leve em conta “as aptidões

curriculares, a instrução, as habilidades de administração e prêmios às equipes de trabalho e às escolas pelo melhor desempenho de seus alunos (principalmente na consecução dos resultados de aprendizagem) – alinharia formalmente os prêmios e incentivos extrínsecos à escola com os prêmios e incentivos intrínsecos, derivados de um alto comprometimento dos docentes, uma reestruturação da organização e um redesenho do trabalho” (Odden, 1996).

Por sua vez, para Kelley (1995), este esquema se adaptaria ao sistema educativo, já que os distintos atores e estruturas (Estado, escolas) podem construir e definir os blocos pelos quais se interessam. Uma consequência disto é que o sistema faria que as escolas divirjam umas das outras em seu desenho organizacional e pedagógico, permitindo-lhes especificidades e características próprias. Por isto, um sistema desta natureza faria vir à tona as necessidades necessárias às escolas e aos sistemas educativos, permitindo-lhes preparar os docentes (e remunerá-los) levando tais questões em conta. Claro que há padrões mínimos e comuns que todos os docentes e estabelecimentos deveriam possuir para manter a coerência do sistema educativo e permitir a mobilidade dos docentes entre as diversas escolas.

Como se pode observar, o pagamento por competências premia diretamente o progresso, não o conhecimento e as aptidões dos docentes, remunerando-lhes o

desempenho de novas funções dentro da escola em um contexto de grande autonomia. Ao contrário da carreira escalonada, este modelo rompe totalmente com as concepções tradicionais, e uma de suas principais desvantagens é a possibilidade de implementar de forma generalizada uma proposta *demasiadamente* inovadora, a respeito da qual não haja antecedentes, o que implicaria, definitivamente, colocar a dimensão salarial na dianteira das definições de política educativa. Em outras palavras, a reformulação da estrutura de pagamentos aos docentes deve guardar correspondência com a concepção global e os objetivos estipulados para o sistema educativo.

Em tal sentido, a carreira escalonada parece mais plausível e menos hipotética que a do pagamento por competências – mesmo com todas as dificuldades e detalhes de desenho que têm de levar em conta. Nada impede, porém, que alguns elementos do pagamento por competências possam – e até devam – ser incluídos em um esquema com as características da carreira escalonada: as figuras de coordenadores de ciclos e de áreas, de responsáveis pelo desenvolvimento de projetos institucionais, etc. são compatíveis com ela e permitiriam avançar em direção ao fortalecimento da autonomia escolar.

II.4. INCENTIVOS ÀS ESCOLAS⁶

De forma complementar à reformulação das estruturas salariais, foi-se desenvolvendo uma corrente que defende o estímulo a grupos de docentes ou escolas que logrem alcançar objetivos educativos previamente determinados (como melhora no rendimento nas provas aprendizagem, redução do absentéismo de alunos e professores, desenvolvimento de projetos escolares, etc.).

Os incentivos às escolas podem ser de dois tipos: *ex ante* ou *ex post*. Enquanto os primeiros incentivam processos, os últimos visam premiar a consecução de determinados resultados. Estes sistemas são recentes e a avaliação sobre sua contribuição para a melhoria da qualidade educativa é escassa. A literatura e os analistas valorizam positivamente ambos os modelos e, em última instância, a inclinação por um ou outro parece obedecer mais a uma questão de certeza sobre seus alcances finais que a outra coisa.

Na verdade, a vantagem de um sistema de incentivos a processos é que permite promover e direcionar as atividades valorizadas pelos responsáveis pela educação. Sua maior contribuição talvez decorra da possibilidade de prover fundos às escolas para que desenvolvam ações para as quais eles nunca sejam suficientes, ou sequer estejam disponíveis. O objetivo último, em

geral, é a promoção da autonomia institucional e uma forma de iniciar esse caminho é através do financiamento de projetos educativos institucionais.

Picus (1992) verificou que, na Califórnia, os incentivos aos processos educativos tiveram efeitos favoráveis nas instituições que os receberam, mas seu impacto no conhecimento dos alunos não ficou claro. Isto não significa cair no reducionismo de identificar a qualidade da educação exclusivamente com as provas de aprendizagem. A avaliação da pertinência deste tipo de programas partindo apenas da leitura de seus resultados significaria supor que as propostas de incentivos às escolas fossem *a* política educativa, quando, em realidade, são parte dela, entendendo-se que contribuam para seus objetivos. Caberia, contudo – isto sim – empreender o esforço de analisar que parte lhes cabe na contribuição global.

Por seu lado, a vantagem de um sistema de incentivos a resultados é que, ao premiá-los, tem-se a garantia de que já foram alcançados. Ainda que a utilização dos valores monetários destinados às escolas segundo este conceito também possa estar sujeita a regulamentações, estas costumam dar mais liberdade de ação quanto à sua distribuição, por se entender que as escolas souberam organizar-se para alcançar os resultados desejados e, neste sentido, deve-se

⁶ Este caput segue Morduchowicz (2000).

respeitar – sempre dentro de certos limites, naturalmente – o caminho empreendido.

À primeira vista, pareceria que este último método é mais *desejável* que o anterior. Não obstante, para concluir as considerações a respeito deste atributo, devemos acrescentar que a medida em que esta contribuição pode, de fato, ser efetiva dependerá, em muito, da internalização dos objetivos dos incentivos recebidos por parte da escola, (Mizala e Romaguera, 2000 analisam a experiência chilena nesta matéria).

Há certo consenso em assinalar que um dos mais significativos efeitos dos incentivos a grupos de docentes ou escolas são os comportamentos que geram, não o valor econômico das somas aplicadas, sejam a título de prêmios, sejam para financiar projetos. Contribuem, assim, para criar um ambiente de colaboração na busca de objetivos comuns (Odden e Kelley, 1997). Esta conclusão coincide com análises similares onde se assinala que, independente da soma finalmente entregue a cada escola, “o maior impacto deveria vir, não do uso que se dê ao dinheiro do prêmio, mas das mudanças que as escolas realizem em sua organização interna devido a seu interesse em conquistar o prêmio ou, nas que o ganharem, das discussões internas a respeito de como aplicar o dinheiro para melhorar a escola” (Ladd, 1996).

Este aspecto tem sido pouco analisado nas avaliações dos programas de incentivos e

permitiriam marcar a contribuição dos estímulos a processos que, com a informação disponível, somente pode ser especulativa (Espínola, 2000 analisa algumas experiências em diversos países da América Latina).

A pesar de haver mais conjecturas que evidências sobre eles, as perspectivas que oferecem e as considerações e hipóteses que os sustentam (além dos resultados preliminares alcançados por algumas experiências bem sucedidas), levaram-nos a serem considerados uma alternativa inovadora a ser incorporada à agenda das políticas educativas.

A TÍTULO DE RESUMO E AGENDA PARA DISCUSSÃO

1. As distintas críticas formuladas à estrutura salarial e à carreira profissional docentes podem ser sintetizadas em poucas palavras: não estimulam, promovem o igualitarismo e desanimam, por omissão, a iniciativa docente. Como se viu, os modelos hoje implantados permitem apenas diferenças e incrementos salariais por tempo de serviço, pelo recebimento de adicionais ou pelo cargo exercido. Há pouco mais de uma década este modelo entrou em crise e os especialistas começaram a questionar insistentemente os seguintes pontos: (a) a deficiência da variável antiguidade como indicador representativo para experiência e habilidades; e (b) a dificuldade de reter bons docentes nas salas

de aulas. Com efeito, a estrutura da carreira magisterial desincentiva os professores a permanecerem dentro dos cursos, levando-os a tentar desempenhar tarefas de administração escolar (secretário, diretor) mesmo quando isto não é, nem conveniente para o sistema, nem atraente para o docente (além da simples questão monetária).

Até agora, as principais funções implicitamente reconhecidas nas estruturas salariais piramidais têm sido a magisterial e a de direção/ administração. Por outro lado, passaram a buscar especialistas em áreas específicas para determinadas tarefas, o que tendeu a consolidar o sistema de remunerações por cargo. Assim, não há previsão para a possibilidade de estruturas de unidades flexíveis, com docentes que possuam uma formação geral e, adicionalmente, conhecimentos particulares que lhes permitam complementar as necessidades, não apenas da aula, como da escola em geral (desenho de propostas inovadoras na instituição, inovação curricular, assessoria a outros professores, orientação de alunos, etc.). Não há, pois, estímulos, prevalecendo uma tendência ao *igualitarismo*, desanimando a iniciativa no âmbito do trabalho.

2. Um dos elementos teóricos que mais condicionam o desenvolvimento de uma proposta de carreira profissional não é tanto a dificuldade técnica de sua elaboração

internamente consistente – como se poderia supor, uma tarefa nada simples –, mas o problema de avançar em definições que muitas vezes não se encontram, nem realizadas, nem sequer discutidas. Em tal sentido, a estrutura curricular e o modelo de organização escolar estão intimamente vinculados à carreira profissional.

Este, claro, é um problema comum a todas as propostas de mudança deste tipo, e talvez não haja outra forma de trabalhá-lo que a que vem sendo tradicionalmente utilizada: avançar em cada dimensão separadamente, mas é imprescindível que se tenha em mente que nos referimos a modificações estruturais parciais de um sistema, havendo aspectos, portanto, cujas soluções ficarão necessariamente dependendo da abordagem de outras dimensões.

Neste sentido, o desenho de um novo regime salarial não significa somente a definição dos valores que serão pagos ao pessoal. Supõe, além disto, a identificação dos objetivos da organização e da criação de uma estrutura que sustente as estratégias para consecução desses objetivos (Odden e Conley, 1992). Para o setor educativo, estes princípios se traduzem em um sistema remunerativo que fomente a eficácia das escolas, razão pela qual a estrutura salarial deve estar relacionada com os resultados de aprendizagem, motivando os professores a incorporarem mais conhecimentos e aptidões de ensino, incentivando o desenvolvimento

profissional contínuo – aí incluída a participação dos docentes nos processos decisórios – e criando normas para a colaboração e coordenação entre os docentes.

3. Um sistema baseado em uma carreira escalonada constitui uma proposta de superação das formas tradicionais de pagamento (hierárquicas). Seu objeto é separar as dificuldades encontradas na aplicação das formas desenvolvidas em torno do pagamento por mérito, principalmente. Na maior parte dos sistemas educativos que tentaram implantá-las, estas tentativas fracassaram, entre outras razões, por que: (a) estimulam a concorrência, não a cooperação entre os membros da equipe; e (b) são inadequadas para organizações, como as escolas, em que o produto não pode ser atribuído a um único profissional.

As estruturas sugeridas são modelos que concedem incentivos aos docentes que decidam progredir em sua carreira sem abandonar, seja a sala de aulas, seja a profissão. Seu objetivo é melhorar a qualidade da educação por meio da retenção e atração dos professores mais qualificados. Os instrumentos expostos implicam uma modificação na maneira de avaliar e remunerar os professores, mudando a tradicional estrutura piramidal de soma de pontos e tempo de serviço.

Além disto, como se poderá ter deduzido, a introdução de reformas na estrutura salarial docente não só é de outra classe, como depende, fundamentalmente, do desenho da carreira magisterial propriamente dita. Uma vez definidos seus princípios fundamentais – vale dizer, o desenho e as aptidões, etc. que configurarão o desempenho docente – é possível adequar essas estruturas às particularidades e necessidades locais (bonificações por trabalho em zonas geográficas desfavoráveis, trabalho com populações socioeducativas vulneráveis, etc.).

4. Uma etapa essencial no desenho e na formulação destes programas é a definição clara dos objetivos buscados, pois dela depende a mecânica propriamente dita do sistema e os parâmetros que serão aplicados e medidos. Pois bem, como é sabido, não há concordância quanto ao que seja qualidade, e isto torna evidente a polissemia do termo, que expressa concepções diferentes do desempenho profissional.

As situações educativas se caracterizam por serem altamente heterogêneas e diferentes entre si. Assim, a qualidade do desempenho docente está referida a cada um dos ambientes educativos. Vale dizer: um conjunto de aptidões e características pode ter sucesso em determinada situação e não em outra, enquanto, por sua vez, outro conjunto pode ser adequado em uma situação diferente.

Como fica claro diante do exposto, independente do sistema de estrutura salarial que se deseje seguir, para definir o modelo e a metodologia da avaliação haverá que acordar, discutir e negociar até que os instrumentos e critérios sejam aceitos pelos distintos atores sociais envolvidos. Deste modo, o processo de avaliação reconhece um aspecto político importante e uma questão técnica e profissional de igual relevância, sem reduzir nem privilegiar um ou outro. Pelo contrário, cristaliza-se em uma aplicação de instrumentos de medição, deixando de lado a diversidade e a heterogeneidade. A avaliação não é um fim em si mesmo: deve ser permanente e, como tal, é um processo orientado para tomadas de decisões que partem de uma visão holística do docente e de seu desempenho profissional em um determinado contexto sócio-histórico e institucional.

5. De todos os aspectos instrumentais da implantação de um novo sistema de remuneração docente, aquele sobre o qual mais insistem e concordam os analistas é o que se vincula à participação dos distintos atores e partes em cada etapa do processo de desenho da reforma.⁷

⁷ Uma descrição superficial da participação dos sindicatos docentes em discussões sobre o tema nos Estados Unidos e Canadá está incluída no Anexo II deste trabalho.

6. Com relação a uma reforma desta natureza, cabe comentar que todos os autores abordados assinalam, como item de capital importância, a necessidade de garantir fundos para a sustentação e a credibilidade dos planos de estímulo aos docentes: pode-se prejudicar um bom projeto de incentivos em função, ou de um financiamento insuficiente, ou de corte do fluxo dos fundos que vinha provendo sua sustentação.

Mais ainda, caso se decida seguir um esquema desta natureza, deve-se cuidar para que haja fundos suficientes para todos, já que o que se propõe é remunerar a todos os docentes que demonstrarem dominar uma competência e um conhecimento necessários à escola, e não apenas alguns deles, que concorreriam entre si para tornarem-se credores desse maior salário.

Como se pode ver, dá-se por certo que uma carreira profissional diferente da que existe na maior parte de nossos países hoje deveria vir acompanhada de um incremento salarial que melhorasse as magras remunerações docentes encontradas na maioria dos casos. Além dos resultados dos rigorosos estudos quantitativos – e das críticas a que foram submetidos – sobre o vínculo entre o salário e o desempenho docente, nunca é demais assinalar que existe consenso entre as ciências da administração e entre os analistas de recursos humanos que um alto nível de salários pode não ser um fator motivacional – mas que uma baixa

remuneração é, sem dúvida, um importante elemento de insatisfação.

7. Outro ponto de particular significação é a discussão sobre a transição entre o regime vigente e a implantação de uma reforma. É preciso definir se os modelos coexistirão ou se os vigentes serão automaticamente defasados. Vale dizer, se o novo esquema será optativo para todos ou, por exemplo, obrigatório para os novos ingressantes e para os docentes que já se encontrem em atividade, ou opcional, etc.

Em síntese, a transformação da carreira magisterial e salarial entrelaça numerosas dificuldades, etapas e análises. O desenho, o desenvolvimento e o financiamento de novas estratégias de remuneração requerem mais pesquisas, e em maior profundidade. Tudo indica a priori, no entanto, que os custos de enfrentar estes problemas serão inferiores às vantagens aduzidas por uma nova estrutura que, mesmo não podendo garanti-la por si só, contribuirá para melhorar a eficácia do sistema educativo.

As formas para superação das tradicionais estruturas salariais docentes sugeridas mais recentemente tentam responder aos requisitos das administrações modernas segundo os quais uma pessoa progride porque demonstra que tem experiência e competências para tanto, no âmbito de uma forte vinculação entre a remuneração salarial e o exercício da profissão docente, da organização escolar e

do contexto institucional dentro do qual se move a escola. No mais, os pontos discutidos superficialmente constituem, como se diz, alguns dos itens a ter em mente na elaboração de *conteúdos básicos comuns* da carreira profissional docente e de sua face remunerativa.

Estas são apenas algumas das considerações que levaram os analistas a insistir na necessidade de reformar as estruturas salariais dos professores. Naturalmente, uma reforma na estrutura de remunerações não é, nem a solução, nem a única forma de melhorar a qualidade da educação. Trata-se, simplesmente, de um mecanismo – ainda que poderoso – para apoiar ou acompanhar mudanças no setor. No mais, há consenso em assinalar que, em não havendo reformas na estrutura organizacional das escolas – entre outras – a *mera* reformulação dos sistemas de remuneração docente não levará a melhoras substanciais na qualidade da educação (independente de como se deseje ou se possa medi-la).

Por último, cabe assinalar que, ao contrário de outras propostas de reforma educativa (como a do *voucher* – “vale educação” – e outras sugestões de introdução de mecanismos de mercado na alocação de recursos), a discussão de uma estrutura de pagamentos de salários e incentivos não promove (e não deveria promover) uma mudança do que seja exógeno ao sistema:

vale dizer, a partir de pressões vindas de fora. Este é um dos motivos que talvez contribuam para explicar o alto grau de consenso, entre os analistas dedicados ao tema, quanto à necessidade e à conveniência da participação dos distintos atores – dos quais os sindicatos de professores não são de menor importância – em cada etapa do processo de desenho de uma eventual reforma nos planos salariais. Não sendo assim, a discussão correria o risco de apresentar-se como uma imposição, de modo similar aos demais tipos de propostas. No melhor dos casos, a recusa à discussão e o impedimento de uma eventual mudança só acabariam no *status quo* de uma carreira profissional e uma estrutura salarial que, como vimos, não podem ser incentivos eficazes ao desenvolvimento profissional.

PÓS-ESCRITO

Este não é um trabalho de elaboração de propostas. No entanto, limitar seu alcance à discussão teórica sobre carreiras profissionais docentes, as estruturas salariais que as acompanham e as alternativas e respostas a esses possíveis cursos de ação sem explicitar algumas considerações sobre as limitações dos esquemas de incentivos que possam ser sugeridos – e o contexto em que deveriam ser implementados – parece insuficiente:

1. Entre os economistas há dois consensos em matéria de incentivos em educação: (a) que

são necessários, mas (b) não se sabe quais devem ser adotados. O problema é saber se eles servem aos propósitos ou objetivos perseguidos. Por exemplo, Hanushek *et al* (1994) assinalam que existe uma ampla gama de estruturas diferentes de incentivos para melhorar a educação. Ainda assim, não é problema menor o fato de terem sido escassamente avaliados sistematicamente até agora. Por exemplo, não se sabe ainda quais são melhores para determinadas circunstâncias, nem que resultados podem ser esperados de alguns deles. A este respeito, Hanushek (1996b) assinala que não se pode precisar ou recomendar que determinado curso de ação seja melhor que outro. Hannaway (1996), por sua vez, afirma que nenhuma das distintas medidas de reformas que foram propostas para melhorar a qualidade da educação serve por si só, isoladamente. E poderíamos agregar, nós mesmos, que, se isto é assim, o é porque *qualidade* é cada um e todos os aspectos apontados nas diferentes propostas.

Um dos tantos problemas a discutir sobre os incentivos é que o objetivo a premiar deve ser mensurável e, caso só uns poucos entre os múltiplos objetivos que tem a educação puderem ser quantificados, corre-se o risco de que a organização e seus integrantes – em nosso caso a escola e os docentes – se orientem somente para eles (ensinar para a prova, por exemplo). Por outro lado, quanto mais curtos forem os incentivos monetários,

menos úteis serão para prever-se o que ocorrerá. Os resultados finais dependerão da importância dos efeitos dos fatores não econômicos.

Na verdade, o problema não é apenas a presença ou ausência de incentivos monetários. A este respeito, Powell (1996) sugere que incentivos e motivação são conceitos similares, distinguidos apenas pelo fato de que o primeiro é um conceito utilizado em políticas públicas e empregado, basicamente, por economistas, enquanto o segundo é mais utilizado por sociólogos e docentes. Apesar disto, Windham e Peng (1997) assinalam que há uma diferença entre eles, já que um incentivo é um prêmio ou uma punição – intencional ou não – que tem por propósito a modificação de algum comportamento. Por seu lado, a motivação é “a condição de ser levado a comportar-se de uma determinada maneira... é o resultado da interação dos incentivos com valores e capacidades individuais”.

Pode-se incentivar, por exemplo, a través de um adicional salarial, mas a possível resposta depende das motivações de cada pessoa para reagir ante tal estímulo (por exemplo: um adicional pago por trabalho em zona desfavorável pode ter diferentes respostas). Por isto, ainda que conhecêssemos ou pudéssemos ser capazes de desenhar um sistema de incentivos, a resposta dependeria, em última instância, das motivações que tivessem os docentes – em

nosso caso. Devido a isto, entre outras razões, os incentivos nem sempre funcionam, ou podem funcionar de modo diverso do esperado.

2. Nos últimos anos, vem-se insistindo na necessidade de dar mais atenção aos resultados que aos insumos e processos. Neste contexto é que são sugeridas formas de incentivos com o propósito de influir nos processos que visam modificar resultados.

Como se diz, porém, nem sempre se sabem quais os apropriados. Além disto, não poucas vezes os mecanismos de que dispomos não se ajustam à dinâmica setorial. Assim, por exemplo, fórmulas do tipo de subsídio à demanda, ou de pagamento por mérito, não dariam respostas corretas, já que se apresentam como fórmulas “estranhas” à natureza e às características do *mercado* educativo. Em troca, apesar das críticas a respeito de sua lógica mercantil, os incentivos a escolas pareceram amoldar-se ao funcionamento dos estabelecimentos. Assim, o ponto que se deve ter em mente não é apenas a antinomia mercado-Estado, mas, também, o quê garante a melhora necessária em equidade e eficiência.

Os incentivos são uma tentativa de substituir os regulamentos e a homogeneidade do serviço educativo. Os analistas entendem que sejam melhores porque, entre outras razões, não são compulsórios nem coercitivos, mas de

aceitação voluntária; são mais fáceis de monitorar e, dentro dos limites apropriados, permitem promover a iniciativa individual. Em síntese, suas vantagens estão indissolúvelmente associadas à descentralização das decisões.

Para que funcionem requerem, no entanto, em primeiro lugar, uma boa definição de objetivos e regras de jogo claramente formuladas: vale dizer, devem estar bem desenhados, há que haver bons indicadores, que equilibrar os valores a outorgar, etc. Estas questões dizem respeito à face instrumental. Porém, em uma perspectiva mais geral, cabe recordar que as ações que se levam adiante em educação – e a implantação de incentivos faz parte delas – vinculam-se ao contexto em que se desenvolvem. Assim, por exemplo, um adicional salarial que tente promover determinado comportamento (presença, por exemplo) em um âmbito no qual o salário apenas cobre o valor da força de trabalho, provavelmente enfrentará muita resistência dos docentes, na medida em que seja percebido como uma substituição de parte de sua remuneração, em vez de um aumento. Além disto, não é menor a questão de que, em contextos de ajuste, os incentivos – quaisquer que sejam – podem constituir-se em punição e, portanto, que sua retirada pode ser vista como um castigo. Devido a isto, poderiam derivar em resultados diametralmente opostos aos esperados.

Nesta perspectiva, um dos maiores riscos do uso indiscriminado de incentivos seria o fato de que, sob a aparência de propostas de políticas públicas, na realidade teríamos uma forma de mal-entendido quanto ao serviço a ser prestado pelo Estado (uma versão extrema disto seriam as recentes propostas introduzidas de esquemas de incentivos monetários a estudantes de bom desempenho). Diante da impossibilidade de conhecer o quê “produz” educação, descentraliza-se o gasto, impõem-se padrões, restando apenas controlá-los, mas não muito mais. O mais correria por conta das unidades prestadoras do serviço (sejam elas os docentes ou as escolas).

Por último e uma vez mais, de modo similar à descentralização, não se deve perder de vista que os incentivos não são um fim em si mesmo. São meros mecanismos, um instrumento para alcançar determinados resultados. Em não poucas análises econômicas da educação esta questão pode ser posta de lado, daí resultando, em grande medida, sua rejeição ou fracasso pelos próprios docentes e pelas organizações sindicais que os representam. Este é o resultado de desconhecem-se, ou de não se levarem em conta, outras dimensões do setor cuja reformulação não repousa em um deficiente, ainda que necessário, estímulo monetário.

Bibliografía

- ADE (1996): *The Arizona Career Ladder Program. Program Description*. Arizona Department of Education, EEUU.
- Alexander, K. e Salmon, R. (1995): *Public school finance*. Allyn and Bacon. Boston, EEUU.
- Bacharach, S., Conley, S. e Shedd, J. (1990): *The New Handbook of Teacher Evaluation. Assessing Elementary and Secondary School Teachers*. Sage Publications.
- Benson, Ch. (1978): *The economics of public education*, 3ª ed. - Boston: Houghton Mifflin
- Bowles, S. (1970): "Toward an educational production function" in Hanson (ed.) *Education, income, and human capital*. Nova York: Columbia University Press, EEUU.
- Burnside, Ch. (1996): "Is there merit in merit pay?" *TCCTA Messenger*. Texas, EEUU
- Burtless, G. (ed.) (1996): *Does money matter?. The effect of school resources on student achievement and adult success*. Brookings Institution Press, Washington, EEUU
- Callejas Arroyo, N. (1994): *Carrera Magisterial. Problemática y Evaluación Básica*. Revista de la Escuela y do Maestro. Año I, N° 2. México.
- Cohn, E. e Geske, T. (1990): *The economics of education*, 3ª Ed., Pergamon Press. EEUU
- Darling-Hammond, L. (1997): *Evolución en la evaluación de profesores: nuevos papeles y métodos*. Madrid. Editorial La Muralla.
- Ellis, T. (1984): *Merit pay for teacher*.- *Eric Digest N° 10*. EEUU
- Ellwein, M. C. e Glass, G. V. (1986): *Reform by raising test standards*, Evaluation comment, 10 (1), 1-6. CRESST, UCLA, Los Angeles.
- Espínola, V. (2000): "¿Es la autonomía la clave para una escuela más efectiva?" in *Revista de Tecnología Educativa*, Volume XIV, N° 1-2, Santiago, Chile.
- Fortune, J.C. (1993): "Why production function analysis is irrelevant in policy deliberations concerning educational funding equity" in *Education Policy Analysis Archives* – Vol.1, N° 11. EEUU
- Gabris, G. (1992): "Monetary incentives and performance: Is there an administratively meaningful connection?" in *Public Productivity Handbook*. Marc Holzer (Ed.). Marcel Decker, Inc. Nova York, EEUU.
- Gimemo Sacristán, J. (1997): *Docencia y cultura escolar. Reformas y modelo educativo*. Buenos Aires. Lugar Editorial.
- Hantray, H., Greiner, J. e Ashford, B. (1994) *Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans. Second Edition*. The Urban Institute Press, Washington, D.C.

- Hannaway, J. (1996): "Management decentralization and performance based incentives: theoretical consideration for schools" in *Improving America's schools. The role of incentives*. Hanushek e Jorgemson (eds). National Academic Press. Washington, EUA
- Hanushek, E. (1979): "Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions" in *The Journal of Human Resources* – XIV-3. EEUU.
- Hanushek, E. (1986): "The economics of schooling: production and efficiency in public schools" in *Journal of Economic Literature* 24. EEUU
- Hanushek, E. (1991): "When school finance 'reform' may not be good policy", *Harvard Journal on Legislation* 28, N° 2, Summer.
- Hanushek, E. (1996a): "School Resources and Student Performance" in Gary Burtless, ed. *Does Money Matter? The Effect of School resources on Student Achievement and Adult Success*. Washington: The Brookings Institution.
- Hanushek, E. (1996b): "Outcomes, costs and incentives" in *Improving America's schools: the role of incentives* in Hanushek e Jorgemson (eds.). National Academic Press, Washington, DC. EEUU.
- Hanushek, E. et al (1994): *Making schools work: Improving performance and controlling costs*. The Brookings Institution, Washington DC. EEUU.
- Hartman, D. e Weil, R. (1997): *Developing a Performance Pay Plan for Teachers: A Process, Not an Event*. Mimeo, EEUU.
- Janey, C. (1996): "Incentive Pay". *Education Week*. EUA
- Johnson, S. (1984): "Merit pay for teachers: a poor prescription for reform". *Harvard Educational Review*. Vol. 54. EEUU.
- Kelley, C. (1995): *Excellent teachers rewarded: re-designing compensation*. UCER highlights.
- Kelley, C. (1996): "A new teacher-pay system could better support reform" - *Education Week*. EEUU.
- Kelley, C. e Odden, A. (1995): "Reinventing teacher compensation systems". *CPRE Finance Briefs* - Wisconsin, EEUU.
- Ladd, H. (1996): *The Dallas School accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes*. Brookings Institution, Washington, EEUU.
- Lawler, E. (1995): *The new pay: a strategic approach*. *Compensation and Benefits Review*, 27 (4). EEUU.
- Levin, H. (1976): "Concepts of economic efficiency and educational production" in Froomkin et al (eds.): *Education as an industry*. Cambridge, Massachusetts, EEUU.

- Liang, X. (2000): *Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How does teacher compare to other professions? What determines teacher pay? Who are de teachers?* LCSHD Paper Series N°49. Department of Human Development. The World Bank. Latin America and Caribbean Regional Office. EEUU.
- Lortie, D. (1975): *Schoolteacher. A sociological study*. Chicago. University of Chicago Press.
- Ministry of Education and Training (1996): *Report of the Teacher Collective Bargaining and Compensation Review Committee*. Government of Manitoba, Canadá.
- Mizala, A. e Romaguera, P. (2000): *Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile*. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Mohrman, S. e Lawler III, E.(1996): "Motivation for school reform", in *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that work*. S.Fuhrman e J.O'Day (eds.) Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.
- Monk, D. (1990): *Education finance. An economic approach*. Mc Graw Hill. EEUU.
- Monk, D. (1992): "Education productivity research: an update and assessment of its role in education finance reform" in *Educational Evaluation and Policy Analysis – Vol.14, N° 4*. EEUU.
- Morduchowicz, A. (1997): *La homogeneidad como mecanismo de desigualdad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Argentina.
- Morduchowicz, A. (1999): *Las difusas y distorsionadas señales de la estructura salarial docente*. FLACSO, mimeo. Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2000): *Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo*. IPE-UNESCO, Buenos Aires. Em impressão.
- Morduchowicz, A. e Iglesias, G. (2000): *Estudio y Propuesta de Carrera Profesional y Régimen Laboral Docentes*. Subsecretaría de Educación, Cultura y Deportes de la Provincia do Neuquén. Neuquén, Argentina.
- Murnane e Cohen (1986): *Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive*. Harvard Educational Review. Vol. 56. EEUU
- Odden, A. (1996): "Incentives, School Organization and Teachers Compensation in *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that work*. S.Fuhrman e J.O'Day (eds.) Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.

- Odden A. e Conley, S. (1992): "Restructuring teacher compensation systems" in A.Odden (ed) *Rethinking school finance an Agenda for the 1990s*. Jossey-Bass Pub. San Francisco, EEUU.
- Odden, A e Kelley, C. (1997): *Paying teachers for what they know and do. New and smart compensation strategies to improve schools*. Cowen Press, California. EEUU.
- OIT (1978): *Teacher's pay*. International Labor Office. Genebra, Suíça.
- Picus, L. (1992): "Using incentives to promote school improvement" in A. Odden (ed). *Rethinking school finance. An Agenda for the 1990s*. The Jossey-Bass, Inc.Pub. EEUU
- Powell, A. (1996): "Motivating students to learn: an American dilemma" in Fuhrman, S. e O'Day, J. (eds). *Rewards and reform: creating educational incentives that work*. San Francisco, California, Jossey Bass Publishers. EEUU.
- Piras, C. e Savedoff, N. (1998): *How much do teachers earn?* Working Paper 375. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. EEUU.
- Stufflebeam, D. e Sanders, J., (1990): *Cómo utilizar los estándares de evaluación de personal para la evaluación del profesorado*. Barcelona. Editorial La Muralla.
- Stufflebeam, D. e Shinkfield, A. (1993): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona. Paidós.
- Windham, D. e Peng, W. (1997): "Incentive concepts and macro-educational planning" in Kemmerer, F. Windham, D. (eds.), *Incentives analysis and individual decision making in the planning of education*, IIEP-UNESCO, Paris, França.

ANEXO I

NÍVEIS ABSOLUTO E RELATIVO DO SALÁRIO DOCENTE

Discute-se há vários anos se as estruturas salariais docentes vigentes em nossos países são capazes de satisfazer aos requisitos necessários para atrair e reter *bons* docentes. É óbvio que, se a questão salarial não é suficiente para resolver esta questão, isto se deve ao fato de que ela é apenas uma das muitas dimensões que um sistema de remunerações deve atender.

As teorias sobre o vínculo entre as formas de remuneração e as motivações dentro de uma organização são inúmeras e fogem ao escopo deste trabalho. Não obstante, vale assinalar que até os analistas mais céticos aceitam o fato de que, mesmo não sendo fatores motivacionais dentro de uma instituição, salário e carreira poderiam constituir uma causa de insatisfação. Por outro lado, um grande número de estudos (a maior parte) assinala que os docentes, como outros atores da sociedade, ajustam seu comportamento conforme os incentivos existentes em seu trabalho. Estas mesmas pesquisas assinalam que, quanto mais explicitados e claramente formulados estes forem, melhores e maiores efeitos produzem (ver, por exemplo, as resenhas de Gabbris, 1992; Odden e Kelley, 1997; Alexander e Salmon, 1995 e Hanushek *et al* 1994).

Muitos são os fatores que incidem e devem ser discutidos para uma análise dos salários docentes. O primeiro em importância é o valor do salário básico na carreira docente: além de constituir um sinal (monetário, por antonomásia) para atração de novos postulantes ao exercício profissional, o salário inicial fixa o piso sobre o qual se desenvolverá a carreira salarial e, em conjunção com a restrição orçamentária, condiciona o desenvolvimento da escala salarial e o salário máximo a que se pode aspirar profissionalmente.

Além destes efeitos, pode-se supor que o salário inicial da carreira deva assegurar um padrão de vida digno aos trabalhadores (o que não significa que isto esteja refletido em seu valor absoluto). Em outras palavras, o mínimo deve cobrir um nível *adequado* de vida, independente da carreira profissional, dos adicionais e de outros benefícios monetários (e não monetários) que eventualmente possam ser estabelecidos.

Igualmente importante no processo de determinação da estrutura salarial dos professores, outro ponto a considerar, em paralelo com o salário básico, é a questão dos critérios, melhor dizendo, dos conceitos que, seus salários remuneram. Em outras palavras, deveriam ser abordadas as questões referentes às qualificações, à experiência, ao nível de responsabilidade, à estrutura dos sistemas educativos, etc.

O resultado de tal análise deveria ser o ponto de partida para definição do valor relativo atribuído a cada cargo e função. Caso este processo fosse feito, serviria para determinar a estrutura relativa das remunerações para as distintas categorias docentes dentro da profissão. Estrutura relativa porque, uma vez estabelecida, define-se um valor absoluto e se encontra o total para o quadro de pessoal. Naturalmente, esta questão não é tão simples quanto parece: a determinação final dependerá de fatores nada desdenháveis, como a definição do *valor* de cada conceito remunerado, da restrição orçamentária, etc. Estes são os critérios que devem ser considerados no momento da organização da estrutura salarial docente, isto é, das diferentes categorias, níveis e postos dos professores, com um grau *apropriado* de diferenciação para cada um deles.

Paralelamente à questão do salário inicial da carreira docente há, como se sabe, inúmeros fatores extramonetários (mas suscetíveis de adquirir um valor econômico) que também devem ser levados em conta para completar o quadro dos elementos que se conjugam para atrair alguém a esta profissão – como a qualquer outra.

Assim, a quantidade de temas a serem tratados para explicar as determinantes salariais no sistema educativo pode abranger desde os mais gerais, como a cobertura do valor da força de trabalho, até questões como a razão alunos/ docentes (uma das medidas da carga de trabalho do setor). Entre estes extremos, a evolução e a magnitude da demanda educativa; a dispersão ou concentração da população; o número teórico e efetivo de horas de trabalho, o grau de sindicalização, a importância do setor público na contratação de professores, a disponibilidade de recursos fiscais, a carreira profissional docente, os mercados e as condições de trabalho de outras profissões (além das respectivas rendas); a taxa de ociosidade da economia, a evolução e a magnitude da própria oferta de professores e os benefícios complementares são apenas alguns dos tantos aspectos que integram o amplo leque de condicionantes que se entrecruzam e incidem sobre o nível absoluto (e o relativo) do salário docente.

Não considerar estes motivos é o que torna insatisfatório, na maioria das vezes, o cotejo dos salários dos professores com os de outros trabalhadores da economia. Neste sentido – e apenas para citar dois dos obstáculos que a comparação enfrenta com maior frequência – há clássicas controvérsias sobre as horas teóricas e efetivas de trabalho e os regimes de licença na relativização dessas remunerações.

Estudo realizado por Liang (2000) para o Banco Mundial, analisa os salários dos professores de 12 países latino-americanos⁸ com o objetivo de esclarecer como são estes salários em relação aos de outras atividades do mercado de trabalho, e em que medida a estrutura salarial docente diverge das que correspondem às demais atividades.

Uma simples comparação entre os salários anuais dos professores e os de outros setores de atividades com características similares (por exemplo, o tempo despendido em sua graduação), indica que as rendas dos docentes são significativamente menores. As diferenças oscilam entre 5%, na Colômbia, e 37%, no Equador. Esta comparação revela, por si só, a comparação do nível de vida dos professores com o de outras profissões e empregos.

Apesar disto, quando o autor compara o valor da hora trabalhada sem levar em conta as férias, descobre que em dez dos países considerados os professores ganham tanto quanto outros trabalhadores – e ganham mais em sete deles. Unicamente no Brasil e no Equador o valor/hora se mantém abaixo do de outras atividades.

Por último, ainda que o tempo de férias varie em cada país, em todos os professores têm mais férias que qualquer outra atividade. Assumindo-se que os docentes trabalhem 75% dos dias do ano e comparando-se, então, o valor da hora com o de outras atividades, tem-se que o salário docente é um terço mais alto que o de outros trabalhadores de mesmo sexo, nível de educação, etc.

A conclusão é que, ainda que não haja dúvidas quanto ao fato de que os docentes recebem menos, em termos da quantidade de horas de aula, estariam mais bem remunerados. Preciosamente como se assinalou mais acima, a falta de acordo sobre o número de horas dedicadas, em casa, ao trabalho – na preparação das aulas, etc. – é uma das tradicionais discrepâncias no momento de discutir-se o salário efetivo por hora trabalhada.

Com relação à estrutura salarial, a maior parte dos países tem escalas uniformes e a variação dentro da carreira é menor que em outras atividades onde se reflete a *produtividade* individual. O salário é muito mais previsível que em outras profissões, e as demissões são ocasionais. Neste sentido, há mais segurança e menos incerteza quanto à renda e à estabilidade que em outras atividades consideradas.

Isto, no entanto, diz respeito à estrutura de salários relativos de uma economia, e as dificuldades de acentuam quando se tenta aprofundar a análise e proceder como se deveria em primeiro lugar: a definição do valor absoluto da força de trabalho. Vale dizer, as necessidades de reprodução (neste caso, do professor, em seu caráter como tal).

⁸ Os países considerados no estudo são: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador,

Com isto, o problema continua em seu ponto de partida: a determinação do nível em que se deve fixar a renda inicial (e futura) do professor para atraí-lo, monetariamente, para a docência.

No documento citado, Liang (2000) assinala que, ao contrário do que ocorre em outras atividades, em sete dos doze países o salário representa menos da metade da renda familiar. Sobre este ponto, estudo realizado por Morduchowicz (1999) concluiu, com base nas informações das províncias argentinas de Buenos Aires e Córdoba que, para os distintos tipos de *situação* familiar (lares unipessoais, famílias tipo, etc.), o salário inicial não permitia cobrir a totalidade dos gastos das respectivas cestas de consumo consideradas. Isto sinaliza a necessidade de outra renda (seja por meio de mais trabalho do docente, seja pelas atividades de outros integrantes do grupo familiar) para que se possam consumir as cestas dos domicílios em questão.

Por seu lado, a comparação com os lares unipessoais nessas províncias revela que o salário de um docente recém-ingressado na carreira e que deseje morar sozinho não basta para cobrir a cesta média dos habitantes de tais domicílios. Na província de Córdoba, um professor deve acumular dez anos de serviço antes de poder morar sozinho e ter esse nível de gasto padrão. Em Buenos Aires, só se consegue chegar a este consumo depois de vinte e quatro anos de exercício profissional.

Como se puderam observar, os trabalhos citados só nos permitem ilustrar a (limitada) contribuição do salário inicial do professor para as despesas domiciliares, e nada mais. Na perspectiva econômica que estamos seguindo aqui, a elucidação da medida em que esta remuneração constitui um atrativo para ingresso na docência continua pendente. Não obstante, para além das magnitudes, a possibilidade de contribuir para o domicílio com uma renda fixa e crescente ao longo do tempo, em um contexto de desemprego, flexibilidade trabalhista e, por conseguinte, de incertezas, é uma hipótese a pesquisar no futuro.

De outro modo, a consideração do nível salarial absoluto (além dos motivos vocacionais) seria insuficiente para compreender uma opção pela carreira docente como meio de vida. Naturalmente, a pergunta sobre se esta estrutura permite atrair e reter bons docentes deverá continuar sem respostas satisfatórias.

ANEXO II

CASOS DE NEGOCIAÇÕES COM REPRESENTANTES DOCENTES

A experiência de diversos distritos escolares dos Estados Unidos que incorporaram programas de incentivos, carreiras escalonadas ou outros planos com o objetivo de modificar a estrutura salarial dos professores mostra que, quanto maior a participação dos professores e suas associações no desenho e implantação desses programas, menos serão os problemas enfrentados depois.

Em muitos casos, os distritos limitaram a participação dos professores e suas associações como forma de acelerar o processo, já que, indubitavelmente, quanto maior a participação, mais tempo se leva para desenvolver e implementar os planos. Não obstante, o custo da celeridade foi que tais distritos tiveram de enfrentar a falta de apoio, quando não uma franca oposição dos docentes.

Em boa parte dos casos mencionados a seguir, os docentes – por intermédio de seus representantes sindicais – participaram no desenho e/ ou nas revisões e modificações periódicas dos planos, e colaboraram na criação ou nas reformas dos sistemas de avaliação.

As experiências selecionadas limitam-se aos Estados Unidos e Canadá porque aí foi onde houve maior atividade nesta matéria nos últimos anos. Para não falarmos na razão não menos importante (na verdade, o motivo fundamental) de que os casos descritos são alguns dos poucos sobre os quais se dispõe de um registro ou memória institucional dessas negociações.

1. DOUGLAS COUNTY, COLORADO, ESTADOS UNIDOS⁹

Uma experiência de reforma altamente valorizada nos Estados Unidos foi realizada, em nível local, no distrito escolar de Douglas County, Colorado. Em 1993, os representantes do condado e da Federação de Professores desta localidade acordaram a realização do projeto de um plano geral de remunerações para os professores que deveria tender a promover a remuneração de responsabilidades que até então não eram pagas e, mais ainda, à definição de incentivos para os grupos de docentes cujo trabalho conjunto levasse a uma melhora direta no desempenho dos alunos.

A reuniões do *Teacher Compensation Committee* (Comitê de Remuneração dos Professores), com trinta integrantes (vinte professores indicados pelos sindicatos, cinco pela administração Central e cinco pela Comunidade de Pais) tiveram início em julho desse ano, e o

⁹ A seção seguinte se baseia in Hartman e Weil (1997).

desenho do plano consumiu nove meses (6.000 horas de trabalho efetivo). A redução da contribuição estatal para o distrito e a imperiosidade de uma drástica redução no orçamento educativo fez das negociações salariais de 1933 uma verdadeira maratona, até que se chegasse a um acordo.

O contrato finalmente assinado para o período 1993-94 estabeleceu o compromisso de ambas as partes cooperarem na elaboração de uma nova estrutura salarial, criarem incentivos para atividades que tradicionalmente não eram remuneradas e recompensarem com incentivos os professores que participassem de trabalho em equipe que resultasse em impacto positivo direto no desempenho dos alunos. Este acordo, ratificado por mais de 80% dos professores em uma votação especificamente convocada para este fim, foi o ponto de partida do programa.

O trabalho de elaboração do plano foi facilitado pela participação de dois mediadores que atuaram como guias através das agendas estabelecidas de comum acordo pelas partes, moderaram as discussões e levaram os registros (atas) com as decisões adotadas e agendas acordadas para futuras reuniões.

Durante as primeiras sessões, estabeleceram-se os objetivos que orientariam o desenvolvimento do plano e que se baseavam em cinco pontos estabelecidos de comum acordo: cumprir a função do distrito; atrair, reter e motivar os professores mais qualificados; garantir um alto grau de estabilidade às rendas dos professores; recompensar o crescimento profissional, o desenvolvimento e a aquisição de novas capacidades, e assegurar a participação dos professores na implantação e avaliação do plano.

O Comitê se reunia uma vez por semana, de cinco às nove da noite. Para ajudar a quebrar as barreiras comuns em um grupo tão diverso, cada reunião começava com uma ceia. Esta experiência teve um impacto extremamente positivo nas relações que se desenvolveram entre os membros do Comitê. Todas as reuniões tiveram sua cota de discussões acaloradas, mas o debate se manteve centrado nos temas e objetivos do Comitê, não nas personalidades individuais ou em outros problemas.

Uma vez terminada a ceia, os trabalhos eram iniciados com a revisão e a aprovação das minutas da reunião anterior, além do estabelecimento da agenda para a reunião em curso, e só então os temas escolhidos eram abordados.

Alguns fatores foram de vital importância para o êxito do desenvolvimento do plano. Em primeiro lugar, todos os membros tiveram a oportunidade de expressar livremente suas opiniões. Os temas foram debatidos até esgotarem-se, resultando em decisões consensuais.

Em segundo lugar, o debate enfocou a teoria que sustentava o sistema salarial, deixando de lado questões práticas. O objetivo do Comitê era o desenho das linhas mestras do plano, a negociação concreta sobre os fundos, salários, etc. Uma vez completado o desenho geral, deixou-se por conta do sindicato e do distrito o acordo final.

Todas as decisões foram tomadas por unanimidade. Como já dissemos, as reuniões duraram nove meses, ao final dos quais o projeto foi assinado e apoiado pelos trinta membros.

Outro aspecto importante foi a utilização de subgrupos de trabalho para o estudo de aspectos específicos. Estes subgrupos evoluíram e, com o tempo, converteram-se nas juntas que dirigem a implantação de diversos componentes do plano, além de continuarem a fazer recomendações para aperfeiçoá-lo.

2. MANITOBA, CANADÁ ¹⁰

A província de Manitoba tem 57 distritos escolares. As negociações coletivas são realizadas, em cada distrito, entre as associações locais de docentes e a junta do distrito.

De início, o processo de negociação centrava-se nos salários e demais condições básicas de trabalho (temperatura das salas, etc.). Com o decorrer dos anos cresceu o número de temas que são levados à mesa de negociações (como os cursos que as escolas oferecem, o calendário escolar, a avaliação docente, etc.). Como muitos desses temas, ou afetavam os orçamentos dos distritos, ou podiam conflitar com a gestão efetiva das escolas, as juntas opinaram que as responsabilidades que lhes correspondiam eram demais e seriam decididas nas negociações coletivas.

Neste contexto, e ante a impossibilidade de um acordo sobre os temas que deveriam ser considerados nas juntas, em 1995 o governo designou um comitê, integrado por representantes de ambas as partes (a Sociedade de Professores de Manitoba – *MTS Manitoba Teachers Society*, e a Associação de Juntas Escolares de Manitoba – *MAST Manitoba Association of School Trustees*). A tarefa do comitê seria revisar os mecanismos das negociações coletivas e recomendar ao Ministério da Educação as reformas necessárias.

Para dar início às conversações, o Ministério entregou ao Comitê um documento intitulado “Melhorando a Responsabilidade, Assegurando a Qualidade” (*Improving Responsibility, Ensuring Quality – Manitoba Ministry of Education*).

¹⁰ A seção seguinte se baseia in Ministry of Education and Training (1996).

O Comitê organizou uma série de consultas populares por toda a província para recolher opiniões e sugestões de todos os setores da população. Visando facilitar a participação, foram distribuídas 25.000 cópias do documento.

Mais ainda, realizaram-se audiências especiais para ouvir as posições oficiais da MTS e da MAST (as agremiações dos docentes e das juntas escolares). Foram feitas doze audiências públicas, às quais compareceram mais de duas mil pessoas. Além destas audiências, representações e petições recebidas colaboraram na definição do documento final com as recomendações do Comitê.

A Comissão sintetizou assim os temas apresentados:

- ✓ os distritos vêm experimentando grande dificuldade na administração de seus assuntos; identificam na forma como as negociações coletivas são realizadas a principal causa de tais dificuldades; a maior parte de seus orçamentos é controlada através deste processo e muitas funções operacionais estão sujeitas a negociação;
- ✓ os professores se vêm trabalhando em um ambiente em que se espera deles muito mais que no passado (problemas sociais que são levados à escola);
- ✓ sentem-se criticados e subavaliados e não compreendem a natureza de seu trabalho; diante disto, respondem com uma atitude defensiva, com frustração e preocupação;
- ✓ os pais preocupam-se com a qualidade da educação;
- ✓ para que se realize qualquer alteração no sistema escolar, todas as partes vêm como essencial a consulta a todos os interessados;
- ✓ há preocupação quanto aos fundos que o governo destina à educação. Para alguns, a qualidade da educação está diretamente ligada aos valores investidos, enquanto, para outros, a qualidade é mais uma questão de resultados obtidos em um ambiente de cooperação.

Os critérios adotados a partir destas preocupações foram:

- a) salvaguardar a participação local;
- b) reduzir os custos e o tempo associados ao processo de negociação;
- c) realizar um planejamento orçamentário eficiente;
- d) preservar e garantir aprendizado ininterrupto para os alunos;
- e) equilibrar adequadamente os direitos e obrigações dos empregados e dos empregadores;
- f) concentrar-se no que efetivamente pode ser feito.

Com base nestes critérios, o Comitê fez uma série de recomendações para reformar o mecanismo das negociações. Entre elas destacamos: (a) a definição de quais temas deveriam ser incluídos nas negociações, e quais deveriam ser deixados de fora para assegurar aos distritos a

flexibilidade necessária para poderem satisfazer as necessidades dos alunos e, (b) o aumento da participação dos professores nas questões pertinentes às condições de trabalho diretamente relacionadas com suas responsabilidades.

Os temas foram divididos em três grupos:

1. *Não negociáveis*, sujeitos à legislação e aos regulamentos. Os exemplos incluem: seleção e nomeação dos professores, nomeação de diretores; suspensão ou demissão por justa causa; calendário escolar; horário escolar; número e tipo de escolas.
2. *Negociáveis mas não arbitráveis*, sujeitos aos regulamentos e à legislação. Os exemplos incluem: deveres gerais dos professores; tamanho das turmas; métodos de avaliação dos professores; previsões gerais para licenças.
3. *Negociáveis e arbitráveis*. Os exemplos incluem: salários e benefícios e forma de pagamento; atividades extracurriculares; tempo de preparação das aulas.

Quanto aos salários, eles são calculados de acordo com uma matriz que concede aumentos segundo os anos de experiência e classifica os professores em sete níveis, de acordo com sua formação acadêmica. Os aumentos por tempo de serviço. Na prática, os três primeiros níveis ficam circunscritos ao pessoal sem título, já que a exigência mínima atual é a de Graduação em Educação (*Bachelor of Education*), título com o qual ingressam no nível 4.

Com base nas consultas efetuadas, que incluíram, entre outros aspectos, salários iniciais, aumentos, sistema de classificação, avaliação, pagamentos por mérito, etc., os critérios definidos pelo Comitê para suas recomendações foram os seguintes:

- a) criar um sistema de classificação salarial que reconheça o conhecimento e as aptidões exigidas para que se seja um bom professor;
- b) remunerar justamente os professores para que a província possa manter um corpo profissional qualificado;
- c) manter um equilíbrio entre experiência, formação profissional e avaliação na determinação dos salários;
- d) gerar um sistema eficaz de acompanhamento do desempenho profissional ao longo de toda a carreira;
- e) fazer que os professores participem em atividades de desenvolvimento profissional contínuo sendo que as juntas e os professores devem assumir conjuntamente a responsabilidade pela definição do desenvolvimento profissional adequado;
- f) as juntas devem assumir a responsabilidade única pela avaliação dos professores.

Sobre estes critérios, a Comissão propôs desenvolver uma estrutura salarial composta de três níveis, baseados no tipo de contrato:

1. Classe A: Permissão Limitada. Pessoal que atue em cargos docentes e não seja elegível para as Classes B ou C. As áreas temáticas permitidas e a validade da permissão ficam a critério do Ministério.
2. Classe B: Vocacional. Pessoal com treinamento adequado e experiência de emprego não inferiores a seis anos em áreas técnicas ou industriais, ou um ano de estudo em um programa de educação vocacional.
3. Classe C: Profissional. Grau mínimo: graduação em educação.

Nas Classes B e C, os aumentos salariais anuais são aprovados segundo uma combinação de anos de experiência e avaliação formal. O certificado de ensino é considerado provisório durante os dois primeiros anos. Decorrido este prazo, e desde que se obtenham bons resultados nas avaliações, os professores passam a permanentes.

Durante os dez primeiros anos de emprego, garantem-se aumentos salariais, na condição de que as avaliações tenham tido resultados satisfatórios.

De acordo com a formação acadêmica, a Classe C considera três níveis, que permitem conceder aumentos salariais aos professores com categoria de permanentes (um percentual ou soma fixa entre cada nível).

3. OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE NEGOCIAÇÕES¹¹

i) Há mais de 40 anos, o distrito escolar de Evanston, Illinois, aplica um plano de pagamento por mérito cujo desenho é resultado do trabalho conjunto do sindicato e do distrito. Os professores têm seu próprio sindicato, filial do estatal e da Associação Nacional de Educação (*National Education Association – NEA*) e os salários são negociados em convênios coletivos.

O plano salarial é revisado a cada dois anos, introduzindo-se as reformas necessárias.

ii) Entre 1986 e 1993, o Condado de Fairfax (Springfield, Virgínia) implementou um programa de incentivos, que acabou sendo eliminado por falta de recursos do distrito.

Há três sindicatos de professores no distrito: a Associação de Educação de Fairfax (*Fairfax Education Association*), a Federação de Professores (*Fairfax County Federation of Teachers*,

¹¹ A seção seguinte se baseia in Hantry *et al* (1994).

afiliada à NEA e à Federação Americana de Professores - *American Federation of Teachers*) e um terceiro, formado pelos que apóiam o pagamento por desempenho.

A Federação de Professores participou no desenho do sistema de avaliação, mas condicionou seu apoio ao programa a um prévio aumento geral dos salários.

iii) Desde 1953, o distrito de Ladue (Missouri) aplica um plano de pagamento por mérito. Em sua maioria, os professores do distrito pertencem à Associação de Educadores de Missouri (*Missouri Educators Association*). Não há negociações coletivas dos salários, já que a legislação estadual não o permite.

O programa é permanentemente monitorado e integrado pelo superintendente, por representantes dos professores de cada escola e representantes do pessoal administrativo. A participação dos professores é elevada.

O desenvolvimento do plano esteve a cargo de seis professores e quatro administradores designados pelo superintendente. Os critérios de avaliação foram desenvolvidos com base em pesquisas feitas com todos os professores do distrito.

O Comitê de Avaliação revisa periodicamente o programa e recolhe a opinião dos professores, incorporando as modificações requeridas.

iv) Entre 1980 e 1988 o distrito de Round Valley, Califórnia, implementou um plano de pagamento por mérito. Com a Associação de Professores foram negociados contratos de três anos que especificavam os requisitos da Associação a respeito dos mecanismos de avaliação que seriam utilizados.

v) O plano de pagamento por mérito de Seiling, Oklahoma, foi desenvolvido pelo distrito com a colaboração do Departamento de Educação daquele estado. A Associação, afiliada à NEA, não participou, nem no desenho, nem na implantação do programa, mas constituiu-se um comitê assessor de professores que participou das discussões e sugeriu modificações.

vi) Entre 1959 e 1981, o distrito de Summit, Nova Jersey, implantou um plano de pagamento por mérito. As revisões periódicas foram introduzindo mudanças em função das negociações com a Associação de Professores e, quando as negociações coletivas de salários foram implantadas, as especificações do plano foram incorporadas aos contratos dos professores.

Em 1978 iniciaram-se negociações para eliminar o plano. A Associação e o distrito concordaram em considerá-lo encerrado três anos mais tarde. Os contratos subsequentes com a Associação estipularam que qualquer programa futuro de recompensas deveria ser discutido esta.